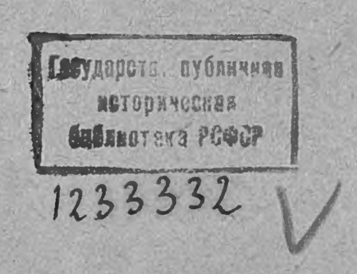
КОММУНИСТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Е. ИГНАТОВ

ГОРОДСКИЕ РАЙОННЫЕ СОВЕТЫ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ РАБОЧИХ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ

ИЗДАТЕЛЬСТВО КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ
МОСКВА 1929



Главлит №—А 44461. ИКА 551. Статформат A_5. Тираж 5.100 экз.

Тип. газеты „Правда“, Москва, Тверская, 48.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Основные положения настоящей работы мною были изложены в докладе на эту же тему в секции местного управления Института Советского Строительства в мае прошлого года. В начале настоящая работа предполагалась в качестве обстоятельной монографии, объектом которой должны были быть 2—4 районных совета гор. Москвы февральского периода и 5 районных советов после-октябрьского периода.

С этой целью был разработан соответствующий план темы, который и был утвержден Ин-том Советского Строительства. В опубликованном Институтом плане[1] намечалось всестороннее изучение процесса развития районных советов, их роль в период Февральской революции и их положение в системе демократических учреждений того времени, а также взаимоотношения с различными социалистическими партиями, с одной стороны, рабочими и демократическими организациями — с другой.

Деятельность районных советов после-октябрьского периода предполагалось подвергнуть тщательному исследованию по отдельным звеньям работы. Однако, в процессе дальнейшего развертывания плановой работы Ин-та пришлось отказаться от монографии, заменив ее детально подобранным материалом по намеченным звеньям, которому должна быть предпослана вступительная статья монографического характера. Секцией местного управления был уже собран и систематизирован богатый архивный и газетный материал, но в связи с кризисом издательского дела от издания сборника материалов и документов пришлось отказаться. Вместо монографической работы о московских районных советах, а затем и сборника материалов и документов было намечено дать небольшую статью, в которой предполагалось очертить основные этапы в развитии районных советов не только Москвы, но и всего Советского Союза.

Однако, обширность темы и тот большой интерес, который сейчас вызывают к себе районные советы, значительно переросли рамки намечавшейся первоначально статьи.

При выполнении этой работы я в основном придерживался схемы, утвержденной Ин-том для московских районных советов. При этом мне казалось совершенно необходимым предпослать исследованию работы районных советов общую характеристику системы советов, как нового типа государства, и вместе с тем отметить периодизацию в процессе их развития. Эту часть работы несомненно можно с одинаковым правом отнести как к районным советам, так и к сове-

[1] См. Инст. Советск. Строительства. Материалы по организации и работе Инст. Советск. Строит. Москва, изд. Комм. Акад., 1925 г., с. 40—42.

там вообще. Вся работа была закончена в начале этого года, и предполагалось, что она в числе других работ Института будет издана к XIV Всероссийскому съезду Советов. К сожалению, целый ряд технических затруднений, связанных, главным образом, с типографским делом, помешали выходу ее к намеченному сроку.

Поставленная партией на очередь дня задача догнать и перегнать наиболее передовые капиталистические страны потребует гигантского напряжения от всех трудящихся, и в первую очередь от рабочего класса. Повышенная активность трудящихся в деле социалистического строительства неизбежно будет сказываться и на всем фронте советской работы, в том числе и на участке работы районных советов, получивших сейчас на территории РСФСР впервые за все время своего существования правовую базу в виде инструкции ВЦИКа и Совнаркома.

Эпоха реконструкции всего народного хозяйства на более высокой технической базе, переход к работе на 7-ми часовой рабочий день, процесс начавшейся культурной революции — неизбежно будут ускорять осуществление основного лозунга государства типа Парижской коммуны—выборность и сменяемость по всей линии государственного аппарата и его полная зависимость и ответственность перед широчайшими массами трудящихся. В этом направлении проделаны пока что только первые шаги. Районные советы в этом деле несомненно сыграют огромную роль. Их права и функции будут расти вместе с ростом активности рабочих масс, которые, опираясь на возрастающую материальную мощь советского государства под руководством коммунистической партии, будут все более и более осуществлять в деле управления государством «непосредственный почин народных масс» (Ленин), с тем, чтобы затем уничтожить и вообще всякое управление людьми, перейдя к системе человеческого общества, имеющего дело лишь только с управлением вещами.

Е. ИГНАТОВ

Москва, 26/VII 1929 г.

I. СВОЕОБРАЗИЕ ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА К ОБРАЗОВАНИЮ ГОСУДАРСТВА ТИПА ПАРИЖСКОЙ КОММУНЫ

«...Человечество ставит себе всегда только такие задачи, которые оно может решить, так как при ближайшем рассмотрении всегда окажется, что сама задача только тогда выдвигается, когда существуют уже материальные условия, необходимые для ее разрешения, или когда они, по крайней мере, находятся в процессе возникновения». (К. Маркс, «К критике политической экономии», изд. «Сотрудничество», Петроград, 1918, с. XIII).

Власть советов рабочих и крестьянских депутатов существует 12 лет, а беспрерывному существованию советов с момента Февральской революции идет уже тринадцатый год. Однако до сих пор российская буржуазия, вместе с иностранными капиталистами, при поддержке реформистов всех стран. предсказывающая тысячи раз падение советской власти, не перестает утверждать, что отсталая Россия не созрела для социалистического преобразования.

По мнению капиталистов и их подголосков из II Интернационала, отсталый Восток не может служить примером для передового Запада. Эти западные «передовики» стремятся представить революционные идеи Советской России как продукт «дикости» азиатского Востока, для которого нет почвы в «цивилизованной» Европе. Для большей убедительности своих утверждений они заполняют у себя тюрьмы сторонниками Октябрьской революции, надеясь при помощи драконовских мероприятий оградить целость своей капиталистической «цивилизации» от разрушительного влияния коммунистических идей. Однако некоторые из вождей II Интернационала прекрасно понимают, или, по крайней мере, понимали в прошлом, что Великая пролетарская революция в России в 1917 г. явилась неизбежным продуктом исторического развития, причем они тогда не отрицали за революционным движением России великого исторического значения. По этому поводу весьма нелишним будет вспомнить статью Каутского «Славяне и революция», помещенную им в 1902 г. в русской революционной социал-демократической газете «Искра». Отметив, что «центр тяжести революционной мысли и борьбы» в последнее время все больше и больше передвигается с Запада на Восток, Каутский говорит: «Новое столетие начинается такими событиями, которые наводят на мысль, что мы идем навстречу дальнейшему передвижению революционного центра, именно: передвижению в Россию... Россия, воспринявшая столько революционной инициативы с Запада. теперь, быть может, сама готова послужить для него источником революционной

энергии. Разгорающееся русское революционное движение окажется, быть может, самым могучим средством для того, чтобы вытравить тот дух дряблого филистерства и трезвенного политиканства, который начинает распространяться в наших рядах, и заставит снова вспыхнуть ярким пламенем жажду борьбы и страстную преданность нашим великим идеалам. Россия давно уже перестала быть для Западной Европы простым оплотом реакции и абсолютизма. Дело обстоит теперь, пожалуй, как раз наоборот. Западная Европа становится оплотом реакции и абсолютизма в России... С царем русские революционеры, быть может, давно справились бы, если бы им не приходилось одновременно вести борьбу и против его союзника—европейского капитала... В 1848 г. славяне были трескучим морозом, который побил цветы народной весны. Быть может, теперь им суждено быть той бурей, которая взломает лед реакции и неудержимо принесет с собой новую счастливую весну для народов»[1].

27 лет тому назад Каутский, будучи революционером, умел не плохо писать и анализировать исторический процесс развития. Его тогдашние слова оказались как нельзя более пророческими. Могучий революционный шторм в России в 1905 и последующих годах затмил собою все, что мы имели перед тем в истории рабочего движения Западной Европы. Рабочий класс России выступил на арену политической борьбы не только в невиданных до того времени размерах, но и принес вместе с тем и новые формы революционных организаций — советы рабочих депутатов, эти зачаточные органы революционной власти. Как известно, выступление крестьян в революции 1905 г. на помощь рабочему классу запоздало, и самодержавие, пользуясь поддержкой мирового капитала, разбило вначале рабочий класс, а затем потопило в крови и крестьянские восстания. Однако, «генеральная репетиция» (Ленин), 1905 г. сыграла свою положительную роль. Она отчетливо произвела основную расстановку классовых сил и, вызвав к политической жизни многомиллионные массы народных низов, научила их быстро распознавать в борьбе как своих друзей, так и врагов. «Каждый месяц этого периода равнялся, в смысле обучения основам политической науки—и масс, и вождей, и классов, и партий—году «мирного» «конституционного» развития. Без «генеральной репетиции» 1905 года победа Октябрьской революции была бы невозможна»[2].

В Февральскую революцию, в силу оригинальной исторической ситуации, в борьбе против царизма соединились вместе «совершенно различные потоки, совершенно разнородные классовые интересы, совершенно противоположные политические и социальные стремления[3]. Против него, с одной стороны, выступала под руководством англо-французского капитала российская буржуазия, стремившаяся ради захватных целей к продолжению войны, а с другой стороны, было «глубокое пролетарское и массовое народное (все беднейшее население городов и деревень) движение революционного характера за хлеб, за мир, за настоящую свободу» (там же).

---

[1] К. Каутский. «Славяне и революция», «Искра», № 18, 10/III 1902.

[2] Ленин, т. XXV, с. 176, Гиз, 2-е издание.

[3] Ленин, т. XIV, ч. 1, с. 9. Все цитаты, где нет особых оговорок, приводятся по первому изданию. Разрядка везде автора.

Этот совместный удар по царизму двух совершенно разнородных сил, преследовавших совершенно различные цели, привел почти к бескровному свержению самодержавия и вместе с тем выявил собой всю глубину противоречий Февральской революции, обнажив с первых же дней ее специфическое своеобразие. Победившая революция на смену самодержавию поставила к власти буржуазию, власть которой формально была признана всеми классами и слоями населения. но рядом с этой формально всеми признанной государственной властью буржуазии существовала другая, хотя формально никем не признанная, но фактически распоряжавшаяся миллионными массами трудящихся,—власть советов рабочих и солдатских депутатов. Советы рабочих и солдатских депутатов, покрывшие собой всю страну, представляли настолько мощные организации, что фактически с их прямого согласия и разрешения буржуазия только и могла править страной. Если в революции 1905 года, роль рабочего класса была чрезвычайно велика, то в Февральской революции он явился признанным вождем всех революционно-демократических сил страны и фактически, благодаря своей концентрированности, был хозяином положения. Об этой концентрированности рабочего класса в России, необходимо сказать несколько слов, так как она дает яркий ключ к пониманию руководящей роли рабочего класса в революциях 1917 года.

Пролетариат России, будучи в количественном отношении сравнительно небольшим отрядом, по сравнению с общей массой всего населения, был чрезвычайно сконцентрирован в немногих, наиболее важных экономических и политических центрах страны. Россия, несмотря на свою сравнительно отсталую технику, по сравнению с передовыми капиталистическими странами Европы, имела в то же время такую концентрацию рабочего класса, какой не имели не только страны Западной Европы, но даже и Северо-Американские Соединенные Штаты. Эта степень концентрированности рабочего класса России накануне войны наглядно видна из нижеприведенных данных [1]:

Распределение рабочих по предприятиям

Из каждых 100 рабочих было занято:	В России (1913)	В Германии (1907)
в предприятиях мелкой промышленности (до 20 чел. на 1 предприятие)	38	43
в предприятиях крупной промышленности (свыше 20 чел. на 1 предприятие)	62	57
	100	100

Из этих цифр видно, что процент рабочих, занятых в крупной промышленности, был в России выше, чем в наиболее капиталистически развитой стране Европы—в Германии. Но это еще не все. Распределение рабочих в самой группе крупной промышленности показывает еще бо́льшую концентрированность рабочего класса в России, чем в Германии.

[1] Цифровые данные взяты из книги А. А. Айхенвальда «Советская экономика». Конечно, цифры России и Германии, взятые за различные годы, несколько искажают истинное соотношение, но в общем они дают довольно близкую к действительности картину.

Нижеследующая таблица наглядно говорит об этом:

Распределение рабочих по предприятиям в крупной промышленности

Из каждых 100 рабочих было занято:	В России (1913)	В Германии (1907)
в мелких предприятиях от 21 до 100 рабочих в каждом	16	36,6
в средних предприятиях от 100 до 500 рабочих в каждом	28	36,9
в крупных предприятиях от 500 до 1000 рабочих	15	10,5
в крупнейших предприятиях от 1 000 и свыше	41	14,0
	100	100

Эти данные красноречиво говорят нам о том, что в самой крупной промышленности большинство рабочих в России было сконцентрировано в крупных и крупнейших предприятиях, составляя 56% всего количества рабочих, занятых в ней, в то время как в Германии на эти группы предприятий приходится лишь 24,5% всего числа рабочих, занятых в крупной промышленности.

Для большей наглядности концентрированности рабочего класса в России мы приведем сравнения с САСШ. Если возьмем все предприятия с числом рабочих от 5 и более, то в Америке в 1914 г. из общего числа всех рабочих указанной группы на долю крупных и крупнейших предприятий, т. е. на предприятия, имеющие свыше 500 рабочих в каждом, придется 32,5% рабочих, в то время как в России в этот же период на долю крупных и крупнейших предприятий приходилось 54% рабочих.

Следует отметить, что до войны среднее количество рабочих, приходившееся на 1 крупное предприятие, в России равнялось 1 400 человек, в то время как в САСШ оно было всего 1 100 человек, а в Германии лишь 900 человек.

Но не только процентное отношение рабочих в крупной промышленности было в России выше, чем в Германии. Это было бы неудивительно, принимая во внимание сравнительную отсталость промышленности России по сравнению с Германией, в которой роль промышленного пролетариата была значительно выше.

Россия пришла к капиталистической форме хозяйства значительно позднее передовых западно-европейских государств, и притом свою промышленность она строила в значительной мере за счет иностранного капитала. Поэтому и не удивительно, что степень концентрации рабочих в России оказалась выше, чем даже в Германии. Подобное положение было вполне естественным, так как в любой отсталой стране, переходящей к капиталистической системе хозяйства за счет притока иностранного капитала, последний будет стремиться в максимальной степени использовать все достижения современной техники, чтобы при ее помощи на местном дешевом сырье и рабочей силе получить себе такие барыши, о которых он не смел и мечтать у себя на «родине». Само собой понятно, что новейшие достижения науки и техники дадут ему огромное преимущество прежде всего в крупном производстве, где они только и могут быть использованы в макси-

мальной мере. В силу этого естественно, что иностранный капитал будет создавать в такой стране не карликовые предприятия, а предприятия-гиганты с тысячами рабочих, располагая их в районах, наиболее удобных для эксплоатации. Таким образом получится, что рабочий класс окажется весьма сконцентрированным и сосредоточенным в немногих местах. Однако сама по себе подобная концентрация еще не будет ничего говорить. Рабочих, занятых в крупной промышленности, в процентном отношении может получиться и больше, чем в мелкой, по сравнению даже с какой-нибудь передовой капиталистической страной, но общее количество рабочих может оказаться такой ничтожной величиной в общей массе населения, что совершенно в нем затеряется, и весь капиталистический сектор, в сравнении с другими предшествующими ему формами хозяйства, будет довольно незначительной величиной.

Не то мы имели в России. Тут, наряду с высокой концентрированностью рабочих, и общее число их в промышленных районах по сравнению с общей массой населения этих районов было довольно велико. Поскольку промышленные районы являлись центральными узлами хозяйственной и политической жизни страны, постольку и роль пролетариата, сконцентрированного в этих центрах, чрезвычайно возрастала. Если к этому прибавить, что общее число рабочих, занятых в крупнейших предприятиях в России, было выше, чем в Германии, то удельный вес рабочих станет особенно ясен. Чтобы не быть голословным отметим, что до войны в группе предприятий, имеющих свыше тысячи рабочих, в России было занято 902 тыс., а в Германии—880 тыс. человек. В группе предприятий, имеющих свыше 5 тыс. человек, в одном Петрограде было 142 тыс. рабочих. Таких крупных предприятий было во всей Германии меньше, чем в одном Петрограде.

К моменту войны крупнейшая промышленность во многих решающих отраслях заняла явно руководящую и преобладающую роль, а промышленность в целом, несмотря на свой меньший по сравнению с сельским хозяйством удельный вес в валовой продукции всего народного хозяйства, в своей товарной массе являлась большей величиной и неизменно из года в год увеличивала свое руководящее значение в народном хозяйстве страны. Вот эта чрезвычайно сильная концентрация рабочего класса, находящегося в наиболее важных политических и экономических центрах страны, и большой политический опыт в борьбе с царизмом давали ему возможность быть руководителем всей многомиллионной массы трудящихся. Всем прекрасно памятна огромная руководящая роль Петроградского и Московского советов, к голосу которых прислушивалась буквально вся страна. Советы рабочих депутатов и их огромная роль отражали собой все своеобразие соотношения классовых сил страны, сложившихся в первый момент Февральской революции. Буржуазия, формально правившая страной, могла это делать лишь потому, что революционные органы рабочего класса и крестьянских масс, одетых в солдатские мундиры,—советы позволяли ей это делать. Против воли советов буржуазия не только не смогла бы провести ни одного своего мероприятия, но не смогла бы продержаться у власти и одного дня.

Поэтому подобное своеобразие Февральской революции вскоре же после свержения самодержавия поставило перед революционной партией пролетариата задачу: перевести мирным путем буржуазно-демократическую революцию на рель-

сы диктатуры пролетариата и образовать государство типа Парижской коммуны, т. е. добиться перехода всей государственной власти в руки советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Большевики были глубочайшим образом убеждены в том, что только переход всей власти в руки советов даст возможность трудящимся разрешить все основные вопросы революции в своих интересах. Исходя из этого, партия, руководимая Лениным, впитавшая в себя весь опыт международного рабочего движения, на протяжении всего периода Февральской революции решительно боролась «с дряблым филистерством и трезвенным политиканством» союзников Каутского—меньшевиков и эсеров, неизменно и настойчиво добиваясь разрыва с политикой соглашательства, доказывая трудящимся массам настоятельнейшую необходимость перехода всей власти в руки советов.

Поскольку большинство в советах, принадлежавшее блоку меньшевиков и эсеров, было против образования государства типа Парижской коммуны, постольку и борьба за переход всей государственной власти в руки советов должна была пройти через разоблачение политики мелкобуржуазных партий и их изоляцию от масс. В своем развитии борьба за переход власти в руки советов, как известно, пережила два периода: первый—во время так называемого двоевластия, до июльского выступления петроградского пролетариата, и второй—после поражения корниловского восстания.

В первый период требование перехода всей государственной власти в руки советов означало требование разрыва мелкобуржуазных партий меньшевиков и эсеров, имевших большинство в советах, с политикой соглашательства и образования советского правительства из советского большинства, т. е. другими словами, большевики предлагали меньшевикам и эсерам взять власть в свои руки. При свободной агитации большевиков внутри советов этот переход власти в руки меньшевиков и эсеров давал возможность революционной партии пролетариата мирным и безболезненным путем перевести Февральскую революцию из первого этапа во второй и притти к власти советским путем, посредством получения в советах большинства. При подымающейся волне революционного движения в стране, мелкобуржуазные партии, естественно, своими половинчатыми мероприятиями в области внутреннего экономического и социального преобразования не смогли бы удовлетворить запросов трудящихся масс, а своей неспособностью к решительному разрыву с англо-французским империализмом во внешней политике они быстро дискредитировали бы себя в их глазах и тем самым изолировали бы себя от них. Поэтому избранный путь являлся наиболее безболезненным и мирным для завоевания власти революционным авангардом пролетариата и, несомненно, вел к бескровному образованию государства типа Парижской коммуны. Однако мелкобуржуазные партии считали, что завершение Февральской революции возможно не созданием государства типа Парижской коммуны, не переходом всей государственной власти в руки советов, а образованием демократической республики. Эту задачу они надеялись осуществить при помощи и поддержке либеральной буржуазии и поэтому всячески шли ей навстречу, не замечая того, что они целиком и полностью попадают в плен как к русской, так и иностранной буржуазии. Своей политикой сделок с буржуазией, дошедшей до прямой измены революции во время Первого съезда советов в июне, когда во имя империалисти-

ческих целей российской буржуазии и англо-французского капитала ими была брошена революционная армия России в наступление, они вызвали стихийное движение петроградского пролетариата, вышедшего на улицу с требованием перехода всей власти в руки советов. Это мощное выступление петроградского пролетариата под лозунгом передачи всей власти советам, т. е. меньшевикам и эсерам, имевшим тогда еще большинство в советах, так напугало их, что они, совершив в июне предательство революции на фронте, теперь не остановились перед предательством и питерских рабочих и решительно бросились в объятия крупной буржуазии. Образовав открыто единый фронт с реакцией против революционной партии пролетариата, соглашатели естественно тем самым усилили позицию контрреволюции, которая, воспользовавшись их поддержкой, перешла в решительное наступление против рабочего класса. После поражения июльского выступления петроградского пролетариата соотношение борющихся сил настолько изменилось, что партия вынуждена была на время снять лозунг «вся власть советам» с порядка дня. Этим самым партия констатировала неудачу мирного перехода Февральской революции во второй этап.

Однако торжество контрреволюции продолжалось недолго. Открытое выступление контрреволюции для реставрации России, возглавляемое генералом Корниловым, вызвало такой мощный подъем революционных сил, что ей пришлось без боя сдаться. Партия вновь выдвинула лозунг перехода всей власти в руки советов, но это требование уже не означало мирного развития второго этапа революции, а по существу было провозглашением второй революции, так как это уже был переход всей государственной власти не в руки соглашательских советов, а в руки революционных советов, поскольку большинство в них к этому времени стало переходить к большевикам. Советы под руководством большевистской партии стали энергично готовиться к вооруженной борьбе, и вторая революция победоносно произошла в октябрьские дни. Трудящиеся массы, руководимые большевиками, выступили с оружием в руках за осуществление государства типа Парижской коммуны, отстаивая кровью и штыком переход всей власти в руки советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Таким образом, знамя парижских коммунаров, растоптанное мировой буржуазией, было поднято восставшим пролетариатом России, и недописанная история Парижской коммуны стала заполняться мозолистой рукой победившего труда.

II. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВА ТИПА ПАРИЖСКОЙ КОММУНЫ

Парижская коммуна явилась тем прообразом диктатуры пролетариата, на основе опыта которой основоположники научного социализма—Маркс и Энгельс внесли существенную поправку в «Коммунистический манифест», указав, что «рабочий класс не может просто овладеть государственной машиной и пустить ее в ход для своих собственных целей» (из предисловия к «Коммунистическому манифесту»), а должен ее «с л о м а т ь» (из письма к Кугельману от 12 апреля 1871 г. Разрядка автора). Для государства типа Парижской коммуны старый аппарат буржуазной власти—эта «бюрократическая военная машина» (Маркс)—ни на что другое не был годен, как на слом, так как он не мог быть орудием подавления эксплоататоров в руках победившего пролетариата. Парижская коммуна в своем лице дала нам яркий образец государства пролетарской диктатуры. Власть советов рабочих и солдатских депутатов—это, выражаясь языком Ленина, «власть т о г о ж е типа, какой была Парижская коммуна 1871 г.». Политический характер государства этого типа заключается именно в том, что оно является революционной диктатурой, опирающейся «прямо на революционный захват, на непосредственный почин народных масс снизу», а «не н а з а к о н, изданный централизованной государственной властью» [1].

Государство типа Парижской коммуны имеет три основных отличительных признака. Это, во первых, «источник власти—не закон, предварительно обсужденный и проведенный парламентом, а прямой почин народных масс снизу и на местах, прямой «захват», употребляя ходячее выражение»; во-вторых, «замена полиции и армии, как отделенных от народа и противопоставленных народу учреждений, прямым вооружением всего народа; государственный порядок при такой власти охраняют с а м и вооруженные рабочие и крестьяне, с а м вооруженный народ»; в-третьих, «чиновничество, бюрократия, либо заменяются опять-таки непосредственной властью самого народа, либо по меньше мере ставятся под особый контроль, превращаются не только в выборных, но и в с м е н я е м ы х по первому требованию народа, сводятся на положение простых уполномоченных; из привилегированного слоя с высокой, буржуазной оплатой «местечек» превращаются в рабочих особого «рода оружия», оплачиваемых н е в ы ш е обычной платы хорошего рабочего» [2].

Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как нельзя лучше сочетали в себе все эти основные признаки государства типа Парижской коммуны. «Советы,—говорил Ленин еще в сентябре 1917 г.,—суть новый государ-

---

[1] Л е н и н, т. XIV, ч. 1, с. 24.

[2] Там же, с. 24—25. Разрядка автора.

ственный аппарат, дающий, во-первых, вооруженную силу рабочих и крестьян, причем эта сила не оторвана от народа, как сила старой постоянной армии, а теснейшим образом с ним связана; в военном отношении эта сила несравненно более могучая, чем прежняя; в революционном отношении она незаменима ничем другим. Во-вторых, этот аппарат дает связь с массами, с большинством народа настолько тесную, неразрывную, легко проверимую и возобновляемую, что ничего подобного в прежнем государственном аппарате нет и в помине. В-третьих, этот аппарат, в силу выборности и сменяемости его состава по воле народа, без бюрократических формальностей, является гораздо более демократическим, чем прежние аппараты. В-четвертых, он дает крепкую связь с самыми различными профессиями, облегчая тем различнейшие реформы самого глубокого характера без бюрократии. В-пятых, он дает форму организации авангарда, т. е. самой сознательной, самой энергичной, передовой части угнетенных классов— рабочих и крестьян, являясь таким образом аппаратом, посредством которого авангард угнетенных классов может поднимать, воспитать, обучать и вести за собой всю гигантскую массу этих классов, до сих пор стоявшую совершенно вне политической жизни, вне истории. В-шестых, он дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии, т. е. соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов. По сравнению с буржуазным парламентаризмом это такой шаг вперед в развитии демократии, который имеет всемирно-историческое значение... Если бы народное творчество революционных классов не создало советов, то пролетарская революция была бы в России делом безнадежным, ибо со старым аппаратом пролетариат несомненно удержать власть не мог бы, а нового аппарата сразу создать нельзя» [1].

К этой характеристике советов как формы революционной диктатуры, сделанной Лениными, вряд ли возможно еще что-нибудь прибавить. Революционная партия пролетариата, руководимая своим гениальным вождем, быстро учла чрезвычайно важные свойства советов и поэтому с такой неустрашимостью и сокрушающей энергией боролась за них на протяжении почти всего периода Февральской революции, ибо большевики прекрасно понимали, что без советов и помимо их осуществление пролетарской диктатуры в России в революцию 1917 года было бы задачей невозможной.

Таким образом мы видим на примере российской революции, что исторический процесс развития, подготовив необходимые материальные условия для перехода к новой, высшей форме государства, являющейся преддверием безгосударственного общественного устройства, создал и необходимую форму воплощения диктатуры трудящихся масс в лице советов. Советы, завоевав в октябрьские дни всю полноту государственной власти, впервые в истории человечества, в рамках целого государственного объединения, охватывающего почти ⅙ всего земного шара, направили все острие принуждения государственного аппарата не против подавляющего большинства населения—трудящихся, а против незначи-

---

[1] Ленин, т. XIV, ч. 2, с. 228—230, «Удержат ли большевики государственную власть».

тельного меньшинства—эксплоатирующих классов. Старая государственная машина, которую до этого «все перевороты только совершенствовали... вместо того, чтобы сломать ее» [1], была разрушена до основания. Подавляя железной рукой, под гул орудий гражданской войны, сопротивление российской буржуазии, выдерживая интервенцию и блокаду мирового капитала, трудящиеся массы, руководимые авангардом пролетариата—коммунистической партией, строили свое государство, прообраз которого им был дан парижскими рабочими в 1871 году.

---

[1] Маркс, 18 брюмера Луи Бонапарта. Цитируется по собранию исторических работ. Изд. С. Скирмунта, Петербург 1906, с. 254. Разрядка моя.

III. ПЯТЬ ЭТАПОВ В РАЗВИТИИ СОВЕТОВ

Из предыдущего уже видно, что, являясь неизбежным продуктом исторического развития, советы, для которых экономика нашей страны подготовила соответствующие материальные условия, оказались той формой диктатуры пролетариата, которой суждено сменить буржуазное государство и на его обломках перестроить общественные отношения на социалистических началах. Советы, будучи высшей формой государства по сравнению со всеми типами буржуазной демократии, в своем развитии на протяжении всей революции, начиная с Февральской и до настоящего времени, переживают процесс непрерывного изменения, причем на объеме их прав и значении неизбежно сказывается та объективная обстановка, в которой приходилось и приходится бороться советскому государству за свое существование. Каждая эпоха борьбы накладывала на облик советов свой отпечаток, отличавший их от предыдущей эпохи. В общем, начиная с Февральской революции вплоть до наших дней, советы прошли в своем развитии пять основных этапов.

Первый этап их деятельности начинается с момента их возникновения вплоть до завоевания власти рабочим классом. Период Февральской революции был для советов великолепной школой политической борьбы. Пройдя через полосу соглашательства, они на опыте познали цену буржуазной демократии, под прикрытием которой капитал готовил новые цепи трудящимся массам. Классовый эгоизм буржуазии никогда, быть может, так ярко не выявлялся, как в период Февральской революции. Это привело к тому, что советам потребовался сравнительно небольшой срок, чтобы из охранителей и защитников буржуазной демократии превратиться в ее могильщиков.

Организационно советы за это время оформились во всероссийском масштабе с двумя центрами: Всероссийским центральным исполнительным комитетом советов рабочих и солдатских депутатов и Всероссийским центральным исполнительным комитетом советов крестьянских депутатов. Эти два центра «координировали» между собой «руководство» всеми организованными силами трудящихся масс.

Районные советы успели в период Февральской революции прочно сложиться лишь в Москве и Петрограде, где они сыграли огромную роль в революционной борьбе пролетариата красных столиц, являясь их аванпостами в стычках с буржуазией.

Второй этап в развитии советов идет с завоевания ими власти и продолжается весь так наз. период полноты всей власти советов в центре и на местах, охватывая промежуток времени между II и V Всероссийскими съез-

дами советов. Этот период является моментом наибольшего размаха в творческой деятельности советов. Районные советы проявляют огромную инициативу в строительстве нового государства, являясь мощными рычагами общегородских советов и центральной власти. Обладая на своей территории всей полнотой власти, они в то же время являлись слаженными частями единого механизма пролетарской диктатуры, развившей организованным путем эксплоататоров. Непосредственное творчество масс никогда, быть может, не проявлялось в такой глубокой и яркой форме, как в это время. Почти при полном саботаже всей интеллигенции и бешеном сопротивлении капиталистов и помещиков, пролетариат и руководимая им деревенская беднота строили свое государство и управляли им без вышколенной, сидевшей над народной массой, армии чиновников. Советы, организационно значительно усилившиеся, заполнили свои отделы, руководившие хозяйственной жизнью и административным управлением,—пролетарскими массами, творившими новую жизнь в интересах самих трудящихся. Политическая жизнь в советах била бурным ключом, и в огне революционной борьбы быстро испарялись соглашательские партии меньшевиков и правых эсеров. Революция своим мощным дыханием отбрасывала в сторону всех, стремившихся задержать ее победный шаг вперед. Воля к единству действий трудящихся против эксплоататоров нашла свое выражение также и в устранении двоецентрия, вместо которого образовался единый советский центр в виде Всероссийского центрального исполнительного комитета советов, возглавлявшего между Всероссийскими съездами всю систему советского государства

Третий этап в развитии советов относится к эпохе так называемого военного комунизма или к эпохе наиболее ожесточенной гражданской войны, блокады и интервенции. В этот героический период пролетарской диктатуры советы неумолимой логикой гражданской войны, интервенции и блокады вынуждены были постепенно свертывать свою массовую работу и переходить на рельсы выполнения ударных задач центрального правительства. Вначале ударные кампании, выполняемые по директиве центра, проводились огромными коллективами трудящихся, вовлекаемых советами. Однако, чем дальше шла гражданская война, чем больше страна испытывала материальные лишения и невзгоды, тем ограниченнее становились возможности для проявления их собственной инициативы. К тому же наиболее активные и сознательные элементы из среды трудящихся все в большем и большем количестве поглощались непосредственной вооруженной борьбой на многочисленных фронтах революции, где им приходилось с оружием в руках отстаивать от многочисленных врагов первую в мире республику труда. Для проявления активной работы советам стало нехватать не только материальных средств, которые все были почти целиком централизованы и сосредоточены в руках центральных органов, но и людской энергии, поглощаемой войной. Поэтому к концу гражданской войны советы почти не переизбираются, пленумы советов созываются все реже и реже. Разрешения всех вопросов, даже наиболее важных, сосредоточиваются все больше и больше в исполнительных комитетах и президиумах советов. Пленумы начинают созываться, главным образом, или по формальным поводам, как, например, избрание депутатов на съезды, или для проведения каких-нибудь ударных кампаний, связанных с обороной страны и борьбы с контрреволюцией. Районные советы по-

степенно превращаются в исполнительные органы общегородских советов, хотя их инициатива во весь период военного коммунизма все еще довольно велика, и они имеют сравнительно большой объем прав и обширную область для практической работы.

Четвертый этап охватывает промежуток времени с начала новой экономической политики вплоть до оживления советов. К этому моменту гражданская война была окончательно ликвидирована. Нападение иностранного капитала также было отбито. Однако, переход к мирному труду совершался в чрезвычайно тяжелых условиях. Народное хозяйство, пришедшее в результате империалистической войны и издержек революции в полный упадок, было вконец парализовано небывалым голодом, охватившим огромную территорию, с населением до 30 млн. человек.

В этих условиях происходило переустройство экономической системы страны. Хозяйственный расчет на основе рыночных отношений пришел на смену принудительному государственному регулированию. Чрезвычайно суженный экономический базис, на основе которого происходило переустройство экономики страны, весьма благоприятствовал огромному росту влияния чиновников в аппарате, тем более, что массы, вынесшие все тяготы гражданской войны на своих плечах, вынуждены были затрачивать чрезвычайно большое количество энергии на удовлетворение своих научных потребностей. Все это вместе взятое вело к тому, что централизм в управлении страной стал чрезвычайно быстро возрастать. Инициатива масс сводится к минимуму. Пленумы советов почти совсем не работают. Заседания изредка созываются исключительно почти по формальным или торжественным поводам. Вся работа сосредоточивается в руках узких коллективов президиумов. Депутаты хотя формально и выбираются регулярно, по по существу они почти ничем не связаны ни с советской работой, ни со своими избирателями. Отчеты депутатов носят формальный характер о работе советских учреждений, в работе которых они сами никакого участия не принимали. Секции работают под опекой заведующих отделами, при которых они организованы, и их работа носит также большей частью формальный характер. Сами депутаты сплошь и рядом не имеют никакой связи со своими избирателями, так как получил широкое применение способ избрания в члены советов ответственных работников, из которых многие никогда не показывались перед своими избирателями. Удельный вес чиновничества в аппаратах быстро возрастает. Критика со стороны широких масс трудящихся почти целиком замирает. Советы переживают серьезнейший кризис, теряя огромную долю своего значения, как массовых органов диктатуры пролетариата.

Районные советы официально лишаются своего непосредственного представительства от масс. Оно удерживается лишь явочным порядком в Москве, но и здесь функции районных советов быстро сокращаются. Они лишаются своих важнейших отделов и фактически превращаются в контролирующие органы почти без всяких прав. Массовая работа носит показательный характер. Районные советы быстро хиреют, теряя свой былой вес и авторитет среди трудящихся.

Пятый этап в развитии советов берет свое начало с политики оживления советов, т. е. примерно с 1925 года, и продолжается вплоть до наших дней.

Подъем народного хозяйства и сосредоточение пролетариата в городах поставили на очередь дня вопрос об оживлении советов, так как пролетарские массы, оправившись от тяжелых лет экономической разрухи, вновь перешли к активной работе по советскому строительству, перестав удовлетворяться пассивной ролью контроля. Правительством издается новое положение о советах, значительно расширяющее их права. На местах развертывается большая работа по вовлечению в советскую работу широких кадров избирателей. Секции, освободившиеся от опеки заведующих отделами, начинают проявлять больше самодеятельности и втягивают в свою работу гораздо большее количество трудящихся. Полоса подъема советской работы медленно, но неуклонно идет вперед. Районные советы официально получают непосредственное представительство от масс, и они начинают функционировать помимо Москвы и Ленинграда еще в целом ряде других городов. Объем их прав значительно расширяется местными советами, но законодательство до сих пор еще не определило их прав и функций.

Последний этап в развитии советов еще не получил своего окончательного завершения, так как процесс расширения и углубления работы советов продолжается еще и до сих пор.

Эта общая грань в развитии советов является типичной для всех городских советов центральной России, а последние периоды в общем и целом являются типичными для всех почти городских советов СССР. Беря эти общие характерные черты, отделяющие один этап от другого, следует при этом подчеркнуть, что на практике на всей территории Советского Союза они во времени не всегда совпадали. Районные советы, составлявшие нераздельную часть в системе городских советов крупнейших городов, естественно пережили вместе с ними все эти основные этапы, хотя изменение их роли и значения в различные периоды, в Москве, например, несколько отличалось от изменения роли и значения городских советов; оно проходило несколько более замедленным темпом и выражалось в более мягких формах. Однако, в общем и целом, изменение роли и значения районных советов равнялось по городским советам. Упадок деятельности городских советов неизменно сказывался сужением в объеме работы районных советов, и, наоборот, оживление в деятельности городских советов неизбежно приводило к расширению функций и углублению работы районных советов. Для лучшего выяснения роли и значения районных советов, как формы участия рабочих в управлении государством в различные периоды революции, мы здесь кратко остановимся на отдельных этапах их деятельности, разумеется, коснувшись общих, основных моментов их работы, оставляя в стороне все частности и детали в работе каждого из них. Только путем сравнения деятельности и методов работы районных советов в отдельные периоды революции можно будет проследить ход их развития, а вместе с тем и выявить процесс строительства Советского государства в крупнейших городах Советского Союза. А это в свою очередь даст нам картину вовлечения и степень участия широчайших масс трудящихся в управлении советским государством.

IV. РОЛЬ РАЙОННЫХ СОВЕТОВ В ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Организованные по всей стране советы рабочих и солдатских депутатов, будучи массовыми организациями трудящихся, борясь с буржуазией, уже в период Февральской революции накопляли опыт и силу для завоевания всей государственной власти. Выше уже было отмечено, что роль городских советов рабочих депутатов была руководящей для всех крестьянских советов и армейских организаций. Их роль и значение особенно были велики в первый и последний периоды Февральской революции. Для более тесной связи с пролетариатом и лучшего обслуживания его повседневных нужд, городские советы в Москве и Петрограде уже в первые дни Февральской революции организовывают районные советы. Их количество—как в Москве, так и в Петрограде—на протяжении всего периода Февральской революции не было одним и тем же. В Москве общее количество районных советов было установлено вначале в 8, затем их число поднялось до 10, а позднее и до 11, с несколькими подрайонными советами.

В Петрограде число районных советов доходило до 10, с довольно большим количеством подрайонных советов. Вначале не было единой системы в организации районных советов, и лишь в процессе работы и борьбы они пришли к более или менее единообразной системе. Будучи неразрывной частью в системе городских советов, районные советы помогали им теснее связаться с пролетарскими массами и лучше следить за процессом политических настроений, отмечая, подобно барометру, малейшие изменения в политическом состоянии и экономических условиях рабочего класса.

Городские советы, руководя трудящимися массами всего города, естественно стремились к тому, чтобы руководство в отдельных районах города совпадало с общей линией общегородского совета, а поэтому всячески стремились полностью подчинить районные советы своему влиянию и превратить их в свои отделения на местах для проведения своих решений среди масс. Для этой цели Московский совет рабочих депутатов создал специальный «Отдел районов», через который он не только информировал районные советы о всех своих важнейших решениях и намечаемых кампаниях, но в то же время пытался также через него осуществлять и свое руководство и согласованность в работе всех районных советов. Петроградский совет в свою очередь стремился организационно закрепить за собой руководство районными советами не только путем создания соответствующего отдела, но и посредством вливания своих членов в районные советы с правом решающего голоса. Однако эта попытка Петроградского совета встретила решительное противодействие со стороны части районных советов, представители которых указывали, что «мнения и взгляды Цен-

трального совета рабочих и солдатских депутатов вследствие несовершенства организации не соответствуют мнениям и взглядам местных советов»[1].

Бурный темп развития Февральской революции не дал возможности городским советам Москвы и Петрограда сколько-нибудь в точных и ясных положениях зафиксировать свои взаимоотношения с районными советами. События так бешено быстро мчались вперед, что выработанные сегодня правила завтра уже не отвечали фактическому положению вещей. Равняясь при разрешении политических и экономических вопросов по общей линии общегородских советов, районные советы в свою очередь вносили немало инициативы и оказывали сильное давление на направление общей политики городских советов. В общем можно констатировать, что авторитет городских советов в первый период Февральской революции был среди районных советов значительно выше, чем к концу периода соглашательства. Это объясняется тем, что в рабочем классе, да и среди всех трудящихся масс, шла ожесточенная политическая борьба трех основных социалистических направлений. Мелкобуржуазные партии—меньшевики и эсеры—довольно скоро вошли в соглашение с буржуазией и на деле, фактически отказались от революционной борьбы, стремясь затушевать все основные вопросы революции, как например, вопрос о власти, войне и мире, борьбе с экономической разрухой, земельной политике и т. п., чтобы иметь возможность вместе с наиболее «прогрессивными» элементами буржуазии вести революцию в лоно демократической республики.

Революционная партия пролетариата, поставив ребром все основные вопросы революции, вместе с тем открыто подняла знамя борьбы за переход к государству типа Парижской коммуны, посредством которого только и считала возможным правильное разрешение всех вопоросов в интересах трудящихся. Непрерывно разоблачая политику мелкобуржуазных партий, большевики вели упорную борьбу сразу на два фронта: против буржуазии, мечтавшей о конституционной монархии, и против объединенного блока меньшевиков и эсеров, плененных буржуазной демократией. Эта борьба порой принимала ожесточенные и резкие формы, так как соглашатели никак не хотели отказаться от политики соглашения и вместе с буржуазией вели яростную борьбу против большевиков. Поэтому вполне естественно, что ход этой борьбы в рабочем классе все время отражался на взаимоотношениях городских советов с районными. Районные советы, будучи ближе к массам, среди которых соглашательство меньшевиков и эсеров с буржуазией чем дальше, тем больше и больше встречало противодействие, естественно сплошь и рядом вынуждены были становиться в оппозицию политике общегородских советов. Что касается районных советов, в которых большинство принадлежало революционной партии пролетариата, то они довольно часто принимали к исполнению постановления соглашательского большинства общегородских советов постольку, поскольку они не шли в разрез с интересами пролетариата, но часто не останавливались и перед принятием постановлений, противоположных решениям общегородских советов, демонстрируя тем самым свой протест против соглашательской линии. В качестве примера достаточно указать на резолюцию Совета рабочих депутатов городского

[1] «Известия Петроградского Совета», № 59, 6/V 1917.

района в Москве, который высказался против «займа свободы» уже после того, как Московский совет в принятом постановлении обещал поддержку «займу свободы».

Если не было в период Февральской революции точно установившихся положений о районных советах, то это не значило, что их функции были довольно ограничены. Все дело зависело от того, насколько тот или иной районный совет на деле проявлял свою самодеятельность. Следует отметить, что районные советы в большинстве случаев немедленно же после своей организации проявили чрезвычайно много инициативы и самодеятельности, и многие из них, как например в Москве, в первые дни Февральской революции взяли на себя фактически функции органов местной власти, следя за правильным распределением продовольствия среди населения своих районов, обслуживая рабочих добавочными хлебными продовольственными карточками, организуя милицию, и т. д.

Взяв на себя функции органов местной власти, они в то же время не забывали, что они в пределах своих районов являются руководителями политической и экономической борьбы рабочего класса, помогая в то же время наиболее отсталым отрядам пролетариата строить свои профессиональные организации. Поскольку в период Февральской революции советы отказались от функций государственной власти, то естественно, что функции органов местной власти быстро отошли от райсоветов, перейдя к созданным демократическим органам власти, в которых они имели свое представительство. Функции руководства политической и экономической борьбой рабочего класса сохранились за райсоветами на протяжении всего периода Февральской революции, причем во второй половине значительная часть непосредственного руководства экономическим движением рабочего класса переходит уже к соответствующим профессиональным организациям. Что же касается до политического руководства, то оно прочно осталось за районным советами, причем многие из революционных районных советов—по мере обострения политической борьбы внутри советов, с одной стороны, и с буржуазией, с другой—начинают все более энергично оказывать сопротивление соглашательской политике общегородских советов. Для характеристики достаточно указать на факт, когда целый ряд московских районных советов выступил с предложением созвать общее собрание членов исполнительных комитетов всех районных советов Москвы и на нем вынести соответствующее постановление об отношении к созываемому тогда «Государственному совещанию». Правда, некоторые районные исполнительные комитеты, как например, исполнительный комитет Хамовнического совета, запротестовали против подобного собрания, заявляя, что рабочий класс города Москвы имеет свою центральную организацию в лице Московского совета рабочих депутатов и что именно последняя является политическим представителем рабочих города Москвы в целом [1]. Благодаря этим протестам общее собрание членов исполнительных комитетов районных советов не состоялось. Однако целый ряд районных советов высказался за объявление общей забастовки в Москве в день открытия «Государственного совещания» и под руководством большевиков ее дружно проводил, хотя Московский совет санкционировал

[1] Из постановления Исполнительного комитета Хамовнического районного совета, АОР, Ф. VI 2/1213, № 25, с. 3.

созыв «Московского государственного совещания», в котором решил принять участие для «отстаивания» там интересов демократии. С открытым протестом против политики соглашательского ВЦИКа и исполкома Петроградского совета в связи с пресловутым «Совещанием», выступили также и некоторые районные советы в Петрограде, заявившие, что соглашатели, пославшие на контрреволюционное совещание своих представителей без обсуждения этого вопроса на общем собрании Петроградского совета, не имеют права говорить на этом Совещании контрреволюции от имени петроградского пролетариата, так как они «не являются официальными представителями Петроградского совета» [1].

Из приведенных примеров видно, что роль районных советов в февральский период революции не ограничивалась простым повторением и популяризацией принятых общегородскими советами решений, а была выпуклым и ярким выражением настроений, имевшихся в рабочих массах. Районные советы, являясь в известной мере ответвлением общегородских советов на местах, впитывали в себя революционную энергию рабочих масс и нередко заставляли в свою очередь общегородские советы более чутко и внимательно прислушиваться к биению революционного пульса столичного пролетариата. Это часто заставляло Московский, а иногда и Петроградский совет, в котором соглашательская линия была несравненно сильнее, наиболее важные вопросы передавать на предварительное решение в районы, стремясь при этом всячески оградить свою соглашательскую линию. Это в свою очередь вызывало еще большее недовольство со стороны отдельных райсоветов, которые еще с большей энергией производили мобилизацию пролетарских масс для нажима на общегородские советы. В общем процесс изживания политики соглашательства быстрее произошел в районных советах, чем в общегородских. К моменту перехода политического руководства в Московском и Петроградском советах в руки большевиков подавляющая часть районных советов этих городов была уже в их руках.

Что же касается структуры районных советов в февральский период революции, то она почти ничем не отличалась от структуры общегородских советов. Во всех райсоветах, помимо пленумов советов, составлявшихся из непосредственных представителей от масс, имелись исполнительные комитеты и президиумы, а также целый ряд комиссий для разработки тех или иных вопросов или для проведения тех или иных кампаний. Рабочим аппаратом являлись президиумы и исполнительные комитеты советов, хотя и пленумы советов, собиравшиеся довольно часто—обычно раз, а то и больше в неделю—совмещали в своем лице как директивные, так и исполнительные функции. Члены советов одновременно были и представителями масс, от имени которых они решали на пленарных заседаниях советов все вопросы, так и исполнителями и проводниками решений советов среди них. Связь была взаимная и полная, так как депутаты выбирались из среды самой массы. Масса хорошо знала своих депутатов, которые и держали постоянно, почти после каждого заседания, перед ней отчет, внося ее предложения на обсуждение в советы. Социалистические партии, имевшие своих сто-

---

[1] Из резолюции Районного совета рабочих и солдатских депутатов Петроградской стороны «О Московском совещании», принятой 10 августа. См. «Пролетарий», 13/VIII, 1917.

ронников в пленумах советов, имели право непосредственно от себя посылать в них определенное количество членов с правом решающего голоса, причем количество мандатов устанавливалось пленумами советов. В исполнительные комитеты, как общее правило, допускалась кооптация представителей социалистических партий с правом решающего голоса по заранее утвержденным пленумами советов нормам.

Члены исполнительных комитетов вначале избирались чаще всего простым большинством голосов, а затем, когда партийная борьба в советах получила ясно очерченные формы,—стало преобладать избрание по спискам, пропорционально числу сторонников в советах. Средства на свое содержание районные советы получали непосредственно от масс, которые отчисляли на их содержание около полпроцента из своего жалованья.

Революционный подъем рабочего класса и крестьянства на протяжении всего периода Февральской революции усиленно питал советы политическим содержанием, показывая ежедневно на множестве конкретных фактов, как господствующие классы, под прикрытием трескучих фраз о патриотизме и защите революции, с остервенением отстаивают свои классовые привилегии и материальные интересы.

В течение 8 месяцев в огне Февральской революции трудящимися массами было изжито не мало демократических иллюзий. Свобода и равенство в условиях капитализма—пустой звук, и с этим пустым звуком пролетариат в своей основной массе расстался еще задолго до октябрьских дней. Этому в значительной мере помогла прекрасная школа политической борьбы, которую он имел возможность пройти в советах вообще и районных в частности. Работа в советах воочию показала трудящимся массам, что со своими классовыми врагами им бесполезно говорить, а необходимо действовать. К этому действию все время и призывали большевики. Период Февральской революции был для советов подготовкой к этому действию, которое ими под руководством большевиков и было осуществлено в октябрьские дни. Ход Октябрьской революции показал, что советы сумели основательно подготовиться к борьбе с буржуазией. В решительную минуту они произвели такую мобилизацию трудящихся масс, которая позволила им быстро сломить сопротивление буржуазии и правых социалистов-революционеров, пошедших вместе с отъявленными врагами народа на спинах рабочих и крестьян осуществлять идеи «демократии».

Районные советы под руководством большевиков приняли самое деятельное участие в вооруженной борьбе труда с капиталом, создав у себя в районах боевые штабы—революционные комитеты, вооружая рабочих и солдат и часто, даже будучи отрезаны от центра, без всякой связи с ним, успешно вели борьбу на территории своих районов. Вооруженная борьба в Москве приняла наиболее затяжной и упорный характер, и в благоприятном для революции ее исходе не малую роль сыграли районные советы, сумевшие на местах во-время парализовать деятельность контрреволюционных элементов. После недельной упорной борьбы, благодаря дружным усилиям московского пролетариата, при поддержке сознательных солдатских элементов, сопротивление контрреволюции было раздавлено, и власть перешла в руки советов рабочих и солдатских депутатов.

Таким образом, в результате длительной борьбы в февральский период революции была подготовлена почва к переходу власти в руки трудящихся, а октябрьская борьба эту власть за советами закрепила, и на смену буржуазной власти явилась диктатура пролетариата. Городские советы рабочих и солдатских депутатов стали полновластными органами власти в городах, а районные советы стали осуществлять всю полноту власти на территории своих районов, принимая самое деятельное участие в строительстве советского государства.

V. РОЛЬ РАЙОННЫХ СОВЕТОВ В ПЕРИОД ПОЛНОТЫ ВСЕЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

Если период Февральской революции в общем и целом можно отметить как период победоносной борьбы пролетариата с самодержавием, давшей ему возможность мобилизовать все свои силы для решительной борьбы с буржуазией, то период полноты власти советов на местах можно по праву считать первоначальным периодом советского строительства, так как в этот период, в огне гражданской войны, были заложены прочные основы советского государства.

Февральская революция была в общем лишь преддверием к октябрьской победе рабочего класса, которая, дав ему всю полноту власти, вместе с тем взвалила на его плечи всю тяжесть экономической разрухи, на фоне которой он должен был разрешать все сложнейшие проблемы как внутренней, так и внешней политики. Пролетариат прекрасно понимал, что от степени успешности его борьбы с хозяйственной разрухой будет зависеть сила и прочность его октябрьских завоеваний.

Самодержавие ушло с исторической арены потому, что оно оказалось в несоответствии с гигантскими задачами, поставленными перед ним империалистической войной. Сменившая самодержавие власть буржуазии, правившая вначале при поддержке, а затем и совместно с мелкобуржуазным блоком меньшевиков и эсеров, оказалась не в состоянии не только устранить, но даже хоть сколько-нибудь приостановить бешеный темп падения народного хозяйства. Подобное положение являлось вполне естественным, поскольку основная причина экономического развала—война—не только не устранялась, но еще даже принимала наступательный характер, что явно находилось в вопиющем противоречии с хозяйственными возможностями страны. Кроме того, революция наряду с борьбой против экономического развала поставила на очередь дня еще целый ряд новых, чрезвычайно важных, социально-экономических проблем, разрешение которых также нельзя было откладывать в долгий ящик.

Временное правительство пыталось примирить революционные запросы масс с империалистическими целями буржуазии, стремясь путем половинчатых мер разрешить основные противоречия между экономическими возможностями страны и потребностями империалистической войны. Однако, поскольку оно избегало производить коренные социально-экономические преобразования, а стремилось поставить революцию на службу империалистической войны, постольку оно, естественно, не оздоровляло, а еще более углубляло хозяйственную разруху.

Буржуазия, видя, что своей империалистической политикой она окончательно себя дискредитировала среди широких масс населения, отказавших ей в доверии и поддержке, сознательно взяла курс на полный развал народного хозяйства. Использовав соглашателей в своих интересах, она стремилась к безраздельному господству, надеясь, что ей удастся при помощи «костлявой руки голода» подчинить массы своему влиянию.

Ее представители, сидя вместе с соглашателями в правительстве, всячески мешали последним провести хотя бы куцые мероприятия по оздоровлению народного хозяйства, а капиталисты на местах скрывали и без того имевшееся в недостаточном количестве промышленное сырье, чтобы затем, сославшись на его отсутствие, иметь возможность легально закрыть свои предприятия и выбросить на улицу рабочих.

Встречая со стороны рабочих упорное противодействие своей разрушительной работе, буржуазия не останавливалась и перед открытым локаутом, лишь бы только добиться распыления сил рабочего класса, этого основного хребта революции. При помощи «костлявой руки голода» капиталисты надеялись сломить сопротивление рабочих и, захватив власть в свои руки, произвести затем на спинах трудящихся «оздоровление» народного хозяйства. Однако, как известно, расчеты буржуазии не оправдались. Пролетариат, под руководством большевистской партии, упорно боролся за сохранение производства от разрушения, стремясь вместе с тем и сохранить от распыления свои силы.

Практика того времени знает не мало случаев, когда предприятия, закрываемые капиталистами, опять пускались в ход самими рабочими или, по их настоянию, экономическими органами, организованными при советах или по их инициативе. На локауты рабочие отвечали массовыми стачками, разоблачая при этом разрушительную контрреволюционную работу буржуазии. Отпор рабочего класса оказался настолько сильным, что буржуазии не удалось сломить энергии рабочего класса и распылить его силы, хотя в области падения производства она несомненно достигла значительных результатов.

Нижеприведенные цифры дают красноречивое показание о состоянии промышленности и числе рабочих в 1917 г. по сравнению с 1916 и предвоенным 1913 годом [1]:

Годы	Валовая продукция по довоенным ценам		Число рабочих	
	В млн. руб	В % к 1913	В тысячах	В % к 1913
1913	5 620,8	100	2 518	100
1916	6 831,4	121,6	2 926	112,7
1917	4 344,1	77,2	3 024	116,3

[1] Гухман, «Продукция и потребление СССР», изд. Госплана СССР, 1925, с. 114. Следует иметь в виду, что состояние нашей хозяйственной статистики таково, что дать в настоящее время точные цифры не представляется возможным. Поэтому приводимые как здесь, так и дальше цифры, дают лишь приблизительную величину продукции промышленности.

В разгар войны, в 1916 г., продукция промышленности по сравнению с довоенным временем значительно поднялась. Правда, увеличение продукции приходилось исключительно на предприятия, работавшие на оборону. То же самое и относительно увеличения числа рабочих. Если мы разобьем продукцию и число рабочих 1916 г. на две группы: на группу, работающую на «оборону», и на другую, обслуживающую потребности «тыла», то получим в процентном отношении к 1913 г. следующую картину[1]:

	Для произв. раб. на оборону	Для прочих	В среднем
Продукция	268	84	121
Число рабочих	191	94	112

Как видим, количество вырабатываемой продукции для непосредственного обслуживания нужд населения сильно сократилось по сравнению с 1913 г. даже в рекордный 1916 г. Что же говорить о величине продукции для потребностей населения в 1917 г., когда общая величина всей произведенной продукции в этот год равнялась лишь 64% к продукции 1916 г. А ведь война пожирала в 1917 г. из народного хозяйства никак не меньше, чем в 1916 году.

Таким образом совершенно бесспорно, что накануне Октябрьской революции призрак голода, на который надеялись капиталисты, реально носился в воздухе. Капиталистам лишь не удалось произвести распыления рабочего класса, численность которого увеличилась даже по сравнению с рекордным 1916 г., и при том не только количественно, но и качественно, благодаря приливу из армии по демобилизации некоторых групп квалифицированных рабочих.

В февральские дни «костлявая рука голода» заставила рабочих выступить против царизма, она же принудила их в Октябре дать решительный бой буржуазии. В февральские дни царизм, пытавшийся накормить рабочих свинцом, пал под их ударами, а в октябрьские дни ту же участь испытала и буржуазия. Правда, рабочему классу осталось наследство после буржуазии значительно хуже, чем от самодержавия. Для восстановления народного хозяйства после Октябрьской революции требовалось гораздо больше усилий и труда, чем после Февральской. Поэтому не мало было «пророков» среди буржуазии и соглашателей, с злорадством предсказывавших день и час падения советской власти. Враги трудящихся были убеждены, что трудящимся, в условиях почти полного саботажа интеллигенции и бешеной борьбы буржуазии, не справиться с хозяйственным развалом в стране. Меньшевики в разгар вооруженной борьбы «заклинали» рабочий класс отказаться от безумной авантюры и не брать власти в свои руки, так как взятие власти будет только на пользу буржуазии. Когда же рабочий класс, не послушавшись заклинаний меньшевиков, взял власть в свои руки, то они рекомендовали ему как можно скорее от нее отказаться. Однако рабочие массы были глубоко убеждены, что только целым рядом последовательно-революционных мероприятий удастся избежать объятий голода, при помощи которого буржуазия надеялась взять революцию в свои руки. Поэтому они, невзирая ни на что, смело приступили к строительству своего советского государства. В этом строительстве, как и в открытой борьбе с буржуазией, ими была проявлена изумительная энергия и инициатива.

[1] Айхенвальд, Советская экономика, с. 45.

Своей борьбой и работой пролетарии России лишний раз подтвердили опыт парижских коммунаров, показавших, что в недрах рабочего класса таятся громадные творческие силы. Вчера еще почти никому неведомые, пролетарии сегодня проявляли такой размах организационно-созидательной работы, перед которым становились втупик старые спецы буржуазии. При этих условиях капиталистам потребовалось не много времени для понимания той истины, что пролетариат без упорной борьбы своих октябрьских позиций никому не отдаст. К тому же, крепнувшие органы советской власти все сильнее и сильнее сжимали своими железными тисками контрреволюцию в ее различных наименованиях, как бы подтверждая этим буржуазии, что советы взяли власть в свои руки всерьез и надолго.

Противники советской системы еще в период Февральской революции потратили не мало чернил на доказательство непригодности советов в качестве государственного аппарата власти. Ленин, отвечая им, указывал, что для всестороннего развития советов было еще слишком мало времени. Кроме того, «советы гнили и разлагались заживо под руководством Либеров, Данов, Церстели и Черновых [1], стремившихся свести их на роль простых говорилен. «Развиться настоящим образом, развернуть полностью свои задатки и способности,—говорил тов. Ленин,—советы могут, только взяв в с ю государственную власть, ибо иначе им н е ч е г о д е л а т ь, иначе они либо простые зародыши (а слишком долго быть зародышами нельзя), либо они игрушки» [2].

С переходом всей власти в руки советов, последние действительно развернули всю свою мощь и на деле показали всем противникам советской системы то гигантское преимущество, которым они обладали по сравнению со всякой другой системой власти. Ведя гражданскую борьбу с буржуазией, ломая до основания старый государственный аппарат буржуазии, советы мобилизовали огромные массы трудящихся, революционное творчество которых било бурным потоком с неослабеваемой энергией, давая возможность советам бороться с контрреволюцией и быстро созидать формы нового государства.

Районные советы в столицах в этот чрезвычайно важный и ответственный момент оказываются на высоте исторических задач и, опираясь на массы, развертывают на местах исключительную по напряжению работу. Их права в этот период по существу ничем не отличается от прав городских советов. На территории своих районов они являются полными носителями всей государственной власти. Их организационная структура почти ничем не отличается от структуры городских советов. Они имеют почти все те же отделы, что и городские, за исключением специфических отделов, как, например, отделы по управлению почт и телеграфа, отделы печати, внешних сношений, сконцентрированных в руках общегородских советов. В этот период работа пленумов советов играет решающую роль. Собираясь не реже раза в неделю на пленарные заседания советов, представители пролетариата непосредственно разрешают все основные вопросы текущей политической и хозяйственной жизни своих районов,

---

[1] Л е н и н, т. XIV, ч. 2, с. 229.
[2] Там же. Подчеркнуто автором.

не оставляя в то же время без обсуждения и вопросы общегосударственного значения.

Хотя в первый момент после октябрьской победы хозяйственные вопросы фактически продолжали еще разрешаться районными думами, но работа дум идет уже под прямым руководством советов. Районные советы, уделяя исключительное внимание политической борьбе и административному управлению, ни на минуту не забывали, что в эпоху революции политика особенно тесно связана с экономикой, и поэтому очень быстро как перед общегородскими, так и перед районными советами встал вопрос о соединении в своих руках всей полноты власти, как политической, так и экономической. Поэтому остатки буржуазной демократии в столицах—думы—быстро изжили себя. Сперва общегородские думы, а затем и районные отходят в область преданий, и вся хозяйственная деятельность сосредоточивается в общегородских и районных советах, которые вместо дум организовывают у себя муниципальные отделы с различными подотделами.

Этот период является в работе райсоветов периодом наибольшей концентрации в их руках полноты власти на территории своих районов. Московский и Петроградский советы являлись объединяющими и руководящими органами всей советской системы в столицах, но работа районных советов в этот период не имела над собой никакой опеки. Этот бурный период революционной борьбы характерен громадным выявлением непосредственного творчества масс. Общегородские столичные советы намечают основную линию, а массы в районах под руководством районных советов воплощают в жизнь намеченные ударные задачи. Но этим дело не ограничивается: сами ударные задачи сплошь и рядом намечаются непосредственно районными советами и затем оформляются общегородскими советами для всей территории города, а иногда и далеко за пределы городской черты, так как руководящая роль городских советов, особенно крупных промышленных центров, была в этот период чрезвычайно велика. В качестве примера достаточно привести факт ответственности областного органа власти—Президиума города Москвы и Московской области—не только перед Областным съездом советов и сессиями Областного исполнительного комитета, но также и перед пленумом Московского совета и его исполнительным комитетом. Таким образом, пленум Московского совета фактически являлся руководителем всей Московской области, а районные советы Москвы в этот период в свою очередь имели «огромное, можно сказать, решающее влияние на направление работы Московского совета» [1].

В этих условиях совместной работы и борьбы с общим классовым врагом пролетариат столиц отлично сознавал свою ответственность за судьбы революции, и этим, может быть, в значительной мере и объясняется тот факт, что у районных советов с общегородскими советами конфликтов и недоразумений было меньше, чем когда-либо. Могучая воля пролетариата к единству действий и жажда скорейшей победы над эксплоататорами находили свое выражение в дружной и совместной работе по укреплению октябрьской победы. Этот бурный период полноты власти на местах был на деле творчеством самих масс, так

[1] «Московский совет РК и КД в 1917—1927», с. 119.

как советы в этот период не имели чиновников в буквальном смысле этого слова. Низовыми аппаратами советов, через которые они проводили свои решения, являлись рабочие организации на местах. Отделы советов в свою очередь были пропитаны насквозь представителями рабочих масс, воплощавших в своей работе их организованную волю. Широкая коллегиальность в работе и ответственность с большим объемом прав и обязанностей были основной стержневой установкой в молодом советском аппарате. Помимо пленумов советов, работавших, как уже было отмечено, регулярно и разрешавших все основные вопросы, также энергично работали и исполнительные комитеты советов. Жизнь во фракциях била ключом. В советских фракциях большевиков и левых эсеров шла энергичная работа по улучшению и укреплению советского государства, в антисоветских фракциях меньшевиков и особенно правых эсеров, наоборот, все было направлено к скорейшей ликвидации диктатуры пролетариата [1]. В огне открытых классовых битв сторонники советов быстро укрепляли свои позиции, а противники с той же быстротой теряли остатки своих последователей, и их влияние в советах с каждым днем уменьшалось. К концу периода полноты всей власти на местах правые эсеры не имели в советах почти никакого представительства, а у меньшевиков сохранилась жалкая кучка сторонников, с опаской посматривавшая на дверь, куда ее каждую минуту могли попросить избиратели.

Организационно за это время районные советы уже вполне оформились, как органы власти, завершив в основном свою организационную структуру. Помимо пленумов советов, являвшихся верховными носителями власти, работали также и их исполнительные комитеты, продолжавшие выбираться на пропорциональных основах, а также и президиумы советов. Многочисленные отделы советов, обслуживавшие отдельные стороны советской работы, работали на коллегиальных началах, в которых избранники рабочего класса коллективно обсуждали и решали все основные вопросы, встававшие перед ними.

Наблюдая сейчас неповоротливость и бюрократичность наших советских аппаратов, приходишь в изумление, как это тогда, при таком широком коллективном обсуждении всех значительных вопросов, не получалось бесконечных разговоров, а жизнь бурным, стремительным потоком катилась вперед, не задерживаясь на мелочах и не застопоривая работы молодой государственной машины советов, в которой тотчас же за словом шло и дело. Разумеется, бесперебойной

---

[1] О том, как работали правые эсеры, достаточно красноречиво говорит следующий факт: «Арест контрреволюционеров. В воскресенье вечером по ордеру Даниловского районного совета рабочих депутатов был произведен обыск на Большой Серпуховке, д. № 25. Во время обыска в квартире находилось 34 человека. При них найдены ручные гранаты, бланки паспортов, штемпеля 2-го серпуховского комиссариата и воззвание за печатью партии социалистов-революционеров. Все эти лица арестованы и после снятия допроса отправлены в Якиманский арестный дом» («Правда», 26/III 1918, № 55). Правые эсеры в своей борьбе не останавливались ни перед чем, лишь бы свергнуть ненавистную им власть советов. Меньшевики в начале не заходили так далеко, как правые эсеры, но впоследствии и они докатились до призывов к всеобщей забастовке против советской власти, а правые меньшевики открыто сотрудничали с контрреволюцией в борьбе против большевиков.

работе советского аппарата много способствовала сама обстановка напряженной гражданской войны, когда было не до длинных разговоров. Поэтому вполне естественно, что в тот бурный период любителей длинных разговоров не особенно жаловали, так как рабочие массы прекрасно понимали, что одними разговорами революцию не защитишь. Но как ни важна была сама по себе эта причина, основное заключалось не в ней.

Советский аппарат смог так блестяще справиться со всеми трудностями потому, что он был непосредственной составной частью рабочего класса. Пролетариат, проявивший изумительную энергию в годы гражданской войны, в своей основной массе был целиком и полностью пропитан идеологией своей передовой части—коммунистической партии, под руководством которой он боролся и строил свое новое государство. Сознательные рабочие, претворяя в жизнь решения своих выборных органов, великолепно сознавали, что их решения есть выражение их собственной коллективной воли. В таких условиях бюрократизм и волокита не могли найти для себя благоприятной почвы, тем более, что самих исполнителей фабрично-заводская машина приучила с детства к правилу: меньше слов, больше дела. Попадавшие случайно в аппарат любители волокиты вынуждены были за собой тщательно посматривать, так как рисковали попасть в число врагов революции, с которыми рабочий класс не церемонился.

К концу периода полноты всей власти на местах структура отделов районных советов сложилась приблизительно в следующем виде:

1. Управление делами, называвшееся в некоторых районных советах секретариатом, выполняло всю текущую работу исполнительных органов советов, ведя от их имени соответствующую переписку как с отделами районных советов, так и со всеми другими учреждениями и организациями, с которыми им приходилось сталкиваться в своей практической работе. Имея в своих руках распорядительные функции исполнительных органов совета, осуществляемые под руководством президиума, управление делами следило за единообразным выполнением отделами постановлений президиумов и исполнительных комитетов. Проекты приказов и общих постановлений, издаваемых советами, обыкновенно вырабатывались управлением делами совместно с юридическим отделом. Составление сводок распоряжений и постановлений центральных органов советской власти также во многих районных советах выполнялось управлением делами, причем в некоторых местах оно проводилось совместно с юридическим отделом. Ведение протоколов заседаний президиума исполкома и совета, а также подготовка и предварительная обработка материала к заседаниям, подыскание докладчиков и т. п. входило в круг обязанностей Управления делами. Кроме того, в круг его ведения входили: информация печати о работе совета, составление отчетов и т. д. Таким образом, мы видим, что в первый период Октябрьской революции на Управление делами возлагался целый ряд чрезвычайно важных задач. В силу этого обыкновенно и возглавлял этот важный отдел один из ответственнейших членов президиума совета, под руководством которого выполнялась вся текущая работа. Более важные вопросы разрешались управляющим делами совместно с председателем совета, за подписью которого и посылались от имени совета все наиболее важные бумаги.

Принципиальные вопросы или вопросы, важность которых требовала более широкого коллегиального обсуждения, шли на рассмотрение президиума, исполкома или пленума совета, где и находили свое окончательное разрешение.

2. Районные чрезвычайные комиссии, образовавшиеся во многих районных советах, к концу периода полноты всей власти на местах, сразу же приобретают огромное значение, являясь недремлющим оком и карающим мечом рабочего класса. С увеличением антисоветской деятельности контрреволюционных элементов, роль их еще более возросла. Для буржуазии во всей советской системе не было более ненавистных органов, чем чрезвычайные комиссии, сурово каравшие ее за антисоветскую контрреволюционную работу.

3. Административно-судебные отделы, ведавшие административными и судебными функциями районных советов. Следует отметить, что на эти отделы, особенно в первый период Октябрьской революции, легла тяжелая задача по охране революционного порядка в столицах. Само собой понятно, что она могла быть успешно разрешена лишь потому, что активным строителем и охранителем своей власти являлся рабочий класс. Красная гвардия и рабочая милиция явились основной стержневой силой, несшей в первый период революции охрану революционных завоеваний. Другими словами, сам вооруженный пролетариат, охранял трудовую республику советов и беспощадно подавлял всех ее врагов, стремившихся в той или другой форме нанести ей ущерб.

4. Отделы народного образования, ведавшие всем делом образования, вели свою работу в исключительно тяжелых условиях. Буржуазная интеллигенция саботировала по всей линии, в том числе и на школьном фронте. К тому же старая школа ни в коей мере не могла удовлетворить принципам советского трудового воспитания, и поэтому в деле народного просвещения пришлось всю работу строить заново. Широкое коллективное творчество трудящихся искало новых методов воспитания подрастающего поколения. К обсуждению вопросов школьного образования были привлечены не только родители, но и сами учащиеся были вплотную подведены к этой работе. К сожалению, материальная база была слишком бедна, а борьба с не складывающим оружие противником требовала так много, что на дело культуры почти ничего не оставалось. В этих условиях вопрос мог итти не о дальнейшем продвижении культуры вперед, а лишь о поддержании ее на известном, хотя бы минимальном, уровне. Не вина советов, что культурная революция отстала на долгий срок от революции политической и экономической. Советское правительство даже в годы наиболее ожесточенной гражданской войны стремилось обеспечить подрастающее поколение не только духовной, но и телесной пищей, проводя для этого такие мероприятия, на которые вряд ли когда-нибудь смогут пойти даже наиболее богатые капиталистические страны. Однако нищета и разорение страны делали свое дело, и благодаря этому работа отделов народного образования хотя и приняла довольно широкий размах, но не могла дать желаемых результатов.

5. Отделы социального обеспечения, называвшиеся в некоторых районных советах отделами социальной помощи, проводили работу по обеспечению нетрудоспособного населения. Советское правительство приняло вскоре же после октябрьских дней целый ряд важнейших мероприятий в этой

области, но работа и здесь упиралась в общий недостаток материальных средств страны. Однако можно смело утверждать, что в условиях крайней нищеты и разорения советами в этой области было сделано чрезвычайно много. На долю отделов районных советов красных столиц выпала в этом отношении львиная доля работы.

6. Военные комиссариаты, занимавшиеся комплектованием частей Красной армии из трудового населения, имели большое значение в жизни районов, и поэтому их работе со стороны районных советов уделялось много внимания.

7. Отделы труда, проводившие мероприятия в области охраны труда, были в известной мере и органами, регулирующими производство, поскольку от нормального состояния рабочей силы зависел весь процесс производства. Национализация промышленности была проведена лишь в конце периода, а до этого предприниматели оставались на своих местах, работая под контролем советского государства. Естественно, что в этих условиях усилия капиталистов были направлены не на поднятие производства, а на его разрушение. Рабочие всячески противодействовали подобным попыткам капиталистов, и отделу труда приходилось выступать в конфликтах и вместе с рабочими намечать линию нормального хода производственного процесса.

8. Отделы рабочего контроля, наблюдавшие и руководившие деятельностью рабочего контроля на местах, играли чрезвычайно важную роль. Если советскому государству в период военного коммунизма в конечном итоге не удалось заставить капиталистов работать под своим руководством и контролем, то при помощи рабочего контроля ему в значительной мере удалось парализовать хищническую деятельность буржуазии, стремившейся разгромить и растащить основные элементы производства.

9. Продовольственные отделы, организованные советами вместо продовольственных комитетов, играли исключительно важную роль. Продовольственный вопрос сыграл в Февральской и Октябрьской революциях огромнейшую роль. После Октября его значение еще более возросло. В таких условиях советы естественно не могли оставить продовольственное дело в руках продовольственных комитетов, стремившихся и после Октябрьской революции, быть независимыми от советов. В первые дни Октябрьской революции, когда не умолк еще шум уличной борьбы, советы пошли на уступку продовольственным комитетам, оставив на время в неприкосновенности их полномочия. Однако судьба революции слишком сильно зависела от правильного разрешения продовольственного вопроса, чтобы подобное положение могло продолжаться слишком долго. Поэтому все дело продовольствия очень скоро сосредоточивается в руках советов, и продовольственные отделы районных советов развертывают широкую работу по распределению продуктов среди населения, строжайше соблюдая при этом классовый признак обслуживаемого населения. Стремясь к наиболее целесообразной форме распределения продуктов, они в некоторых местах явились пионерами общественного питания, которое потом сыграло такую большую роль в обслуживании продовольственных потребностей населения.

10. Медико-санитарные отделы проводили огромную работу по оздоровлению своих районов, так как в условиях острого недостатка предметов первой необходимости заразные болезни находили весьма благоприятные условия для своего распространения, и требовалось немало сил и энергии, чтобы с ними успешно бороться.

11. Отделы благоустройства следили за благоустройством своих районов, причем эта работа требовала от них массы энергии и инициативы, так как отсутствие материальных ресурсов давало себя сильно чувствовать на каждом шагу.

12. Агитационные отделы вели огромную политическую работу, обслуживая трудящееся население района. Все политические кампании советы проводили через свои агитационные отделы. Советские партии—большевики и левые эсеры, составлявшие в эпоху периода полноты всей власти на местах коалицию, предоставляли в распоряжение советов свои агитационные силы. Кроме того, советы для политических кампаний мобилизовали и всех своих членов и особенно членов исполнительных органов.

Были затем еще отделы: юридический и финансово-контрольный. В некоторых районных советах в этот период уже стали складываться жилищные отделы, работа которых в дальнейшем развернулась весьма широко. Кроме отделов существовал целый ряд комиссий по разнообразным вопросам. Помимо мандатной комиссии в некоторых районных советах существовали также некоторое время и ревизионные комиссии, с довольно широким объемом прав [1]. Из других комиссий более видное место занимали: комиссия помощи военнопленным, чрезвычайная комиссия по топливу и целый ряд других, образованных в зависимости от потребностей момента, с одной стороны, и условий работы районных советов, с другой. Впоследствии некоторые из этих комиссий, как, например, чрезвычайная комиссия по топливу, превратились в самостоятельные отделы.

В этот период аппарат районных советов складывался вполне самостоятельно. Хотя в общем и целом районные советы в построении своих отделов опирались, как на образец, на общегородской совет, но в их структуре существовало довольно большое разнообразие. Само собой понятно, что весь их аппарат складывался постепенно. Отделы появились не все сразу. Созданные во многих районных советах вместо районных дум муниципальные отделы с раз-

[1] Так, например, по «Положению». утвержд. президиумом Замоскворецкого совета в заседании 30 мая 1918 г., «ревизионная комиссия в составе 7 лиц избирается общим собранием Совета для ревизии и контроля всей денежной отчетности, документов и состояния имущества Исполнительного комитета, президиума и всех учреждений советской власти района. Все отчеты, внесенные на утверждение Исполнительного комитета и пленума должны быть проверены ревиз. ком. Ревизионная комиссия имеет право в любое время обревизовать учреждения советской власти района, а также должна производить ревизию по требованию 15 членов Совета, президиума или Исполнительного комитета. Все органы советской власти района должны представить ревизионной комиссии, по ее требованию, безотлагательно все документы и сведения о своей деятельности и денежной отчетности. Ревизионная комиссия имеет право устранять и предавать суду всех должностных лиц советской власти района, изобличенных ревизией в злоупотреблениях по должности. О результате ревизии ревизионная комиссия докладывает общему собранию Совета». (См. МГАБ, 1918, дело № 34, с. 204—208).

личными подотделами довольно быстро распались на ряд самостоятельных отделов. Вполне естественно, что процесс формирования отделов районных советов не закончился в первый период Октябрьской революции. Структура советов лишь только в основном сложилась, но целый ряд изменений в ее строении мы наблюдаем на протяжении всего периода военного коммунизма, причем аппарат райсоветов все более и более приспособлялся к выполнению решений вышестоящих органов, хотя объем прав районных советов был все еще довольно велик, и они на протяжении всего периода военного коммунизма не переставали играть в жизни своих районов исключительно важную роль. К характеристике работы районных советов в годы ожесточенной гражданской войны, потребовавшей от трудящихся масс напряжения всех сил, мы сейчас и перейдем.

VI. РАЙОННЫЕ СОВЕТЫ В ЭПОХУ ВОЕННОГО КОММУНИЗМА

Эпоха так наз. военного коммунизма может бесспорно считаться героическим периодом великой Октябрьской революции. В годы ожесточенной борьбы с внутренней и внешней контрреволюцией рабочему классу пришлось до максимальных пределов напрягать все свои силы. Только ценой чрезмерного напряжения всех своих сил и путем беспримерного героизма и беззаветной преданности делу революции пролетариату вместе с деревенской беднотой и при активной поддержке основных середняцких масс удалось отстоять свои октябрьские завоевания. Победе Октябрьской революции немало помог и международный пролетариат, который своей борьбой не дал возможности мировому капиталу во всеоружии выступить против нас.

Однако напряженная борьба на фронтах не прошла бесследно для строительства молодого советского государства. Главное внимание и сосредоточение всех сил было направлено не на строительство Советской республики, а на непосредственную вооруженную борьбу с ее многочисленными врагами. Вооруженная борьба, происходившая при этом в исключительно тяжелых материальных условиях, требовала естественно централизованного управления и руководства. В огне гражданской войны быстро испарялись старые запасы, а новые почти не производились, так как промышленные центры были отрезаны от своих сырьевых и продовольственных баз. Борясь за сохранение Советской республики, пролетариат тем самым боролся за свою собственную судьбу, тесно связанную с производством. Сырье он мог добыть только пробившись через стену штыков контрреволюции, за которой находился также и хлеб. Лозунг, брошенный т. Лениным в начале гражданской войны и интервенции, что революция для своей победы должна иметь 3-миллионную армию, был к концу гражданской войны далеко превзойден. Рабочему классу в своем большинстве пришлось сменить молот на винтовку, и из его рядов составились основные вооруженные силы трудовой республики, вокруг которой потом плотной стеной стояли бедняцкие и середняцкие массы деревни.

Хотя вся трудовая республика и напрягала все силы и средства на оборону, но материальная база была слишком незначительна, и поэтому Красной армии приходилось сплошь и рядом бороться в невероятно тяжелых условиях. В каких условиях приходилось работать и бороться в «тылу», об этом красно-

речиво скажут цифры состояния народного хозяйства в годы гражданской войны [1]:

Годы	Валовая продукция по довоенным ценам.		Число рабочих	
	В милл. руб.	В %% к 1913	В тысячах	В %% к 1913
1918	1 911,4	34,6	2 486,0	95,7
1919	1 447,7	25,8	2 035,3	78,4
1920	1 007,3	18,0	1 585.0	61,0
1920/21	981,0	17,4	1 480,0	57,0

Приведенные цифры лучше всяких слов говорят о катастрофическом падении производства в годы гражданской войны. Если в 1918 г. производство составляло немного более 1/3 производства 1913 г., то в 1919 г. оно падает до 1/4, а в следующем году составляет менее 1/5, скатившись в 1920 — 21 г. до 1/6. Если к этому еще прибавить, что в некоторых важнейших отраслях промышленности производство (как, например, выплавка меди и чугуна, добыча руд, выделка строительных материалов и т. д.) колебалось от 0 до 2—3%, то картина состояния народного хозяйства в годы гражданской войны станет совершенно ясной. На фоне общей нищеты и разорения, когда приходилось дорожить каждым винтиком, централизм в управлении находил для себя чрезвычайно благоприятную почву. Первоначальные признаки централизации управления стали уже намечаться к моменту V Всероссийского съезда советов. Гражданская война внутри советских партий, открытая левыми эсерами во время работ V съезда, чрезвычайно усилила этот процесс. Не подлежит ни малейшему сомнению, что попытка левых эсеров изменить вооруженной рукой направление внутренней и внешней политики советского государства была сильнейшим толчком для усиления антисоветской борьбы всех контрреволюционных элементов, что в свою очередь неизбежно вело к усилению процесса централизации в управлении и к соответствующему росту бюрократизма в аппарате.

V Всероссийским съездом советов была взята определенная линия на централизацию, которая была тем более необходимой, что в условиях открытой борьбы внутри советов требовалось обеспечить единство действий всего советского аппарата, а это могло быть осуществлено лишь при условии обязательности для всех советов решений центральных органов.

Разумеется, централизм в управлении был проведен не сразу. Во-первых, места—особенно там, где было сильно влияние левых эсеров—далеко не всегда без борьбы уступали свои права, а с другой стороны, и органы центральной власти усиливали свое значение и роль лишь постепенно.

Роль и значение районных советов продолжали сохраняться без изменений значительное время и после V съезда советов. Процесс централизации коснулся их значительно позднее, чем общегородских советов. В Москве и Петрограде уже сложились определенные взаимоотношения между общегородскими и районными советами и изменялись они, особенно в Москве, в силу местных

[1] См. Гухман, «Продукция и потребление СССР», с. 114.

условий довольно медленно. Пролетариат красных столиц, являясь основным резервуаром, из которого Советская республика черпала свои силы, играл слишком важную роль, и его инициатива и влияние через общегородские и районные советы проявлялись чрезвычайно сильно во весь период военного коммунизма. Районные советы весь 1918 год фактически обладали почти всей полнотой власти на территории своих районов. Однако, чем дальше шло время, тем все больше положение начинало меняться. Вооруженная борьба с внутренней контрреволюцией и международным капиталом вырывала все большее и большее количество активных элементов из рабочего класса. Советское государство превратилось в осажденную со всех сторон крепость.

В этих условиях почти все внимание начинает поглощаться непосредственной борьбой с контрреволюцией. Строительство советского государства по всей линии приспособляется к нуждам войны, а вместе с этим и процесс централизации возрастает в огромной мере. Пленарные заседания советов начинают созываться все реже и реже. Чрезвычайно увеличивается значение исполнительных органов советов, сперва исполнительных комитетов, а затем и президиумов, которые в моменты наиболее обостренных положений заменяются еще более узкими коллективами—комитетами и комиссиями. Советы перестают регулярно переизбираться и состав депутатов изменяется лишь благодаря довыборам депутатов, взамен ушедших по мобилизации на фронт. В Москве, например, с мая 1918 г. по апрель 1920 г. не было общих перевыборов, которые были заменены так наз. перерегистрациями, т. е. взятием на учет личного состава депутатов.

В Петрограде в смысле общих перевыборов дело было значительно лучше. но зато там процесс лишения районных советов непосредственно представительства от масс дошел уже во второй половине 1919 г. до таких размеров, что они, как самостоятельные советы, перестали избираться.

Из этого уже видно, в каких ненормальных условиях шла работа районных советов в средний и особенно в последний период так называемого военного коммунизма. И все-таки необходимо отметить, что, несмотря на эти невероятно тяжелые условия, размах работы и результат ее был колоссален. В течение всего этого периода организационная структура районных советов все более и более совершенствуется. Появляются новые отделы и значительно укрепляются старые. Аппарат районных советов в целом значительно окреп, но его укрепление в условиях крайней нищеты и ожесточенной гражданской войны происходило и неизбежно должно было происходить за счет снижения активности и самодеятельности массовых органов советов и, в первую очередь, их пленумов. Разумеется, этот процесс снижения роли пленумов советов происходил довольно медленно, но вместе с тем необходимо подчеркнуть, что чем дальше, тем больше он расширялся и углублялся.

В течение всего 1918 г. пленумы районных советов работают довольно регулярно, рассматривая важнейшие вопросы. Пролетариат обеих столиц в своем подавляющем большинстве идет за коммунистической партией. Левые эсеры, имевшие некоторое влияние среди столичного пролетариата, после своей июльской авантюры быстро его утратили. Их измена, ускорив открытое нападение внутренней и внешней контрреволюции, в то же время способствовала полити-

ческой концентрации рабочего класса, сплотившегося вокруг коммунистической партии. Авангард пролетариата, быть может, никогда так тесно не сливался со своим классом, как в этот период. Коммунисты и беспартийные творили единое дело рабочего класса, цементируя своей кровью основы новых общественных отношений. В этом общем потоке борьбы и строительства было трудно отличить, где кончается коммунист и где начинается беспартийный пролетарий. Даже в пленумах советов это разделение потеряло место. Для иллюстрации текучести состава пленумов советов и слияния коммунистов с беспартийными рабочими в работе, весьма характерны цифры Рогожско-симоновского районного совета в Москве. По майским выборам 1918 г. состав названного совета представлялся в следующем виде[1]:

коммунистов и сочувствующих	152,	или	76,7%
левых эсеров	33	»	16,7%
социал-демократов интернационалистов	4	»	2,0%
беспартийных	9	»	4,6%

Непосредственно после выборов коммунисты составляли в совете больше ¾ всего состава. На долю всех остальных партий, включая и беспартийных, приходилось меньше ¼. К концу 1919 г., благодаря частым довыборам депутатов вместо уходивших на фронт, политическая физиономия совета совершенно изменилась:

коммунистов и сочувствующих было уже	79,	или	39,0%
беспартийных	123	»	60,5%
анархистов	1	»	0,5%

Следовательно коммунистическое большинство в ¾ по майским выборам 1918 г. через полтора года растаяло почти до одной трети, а беспартийная часть с 4,6% выросла почти до ⅔ всего состава пленума, или, другими словами, увеличилась почти в 15 раз. Эти цифры по одному из рабочих районов Москвы чрезвычайно показательны. Они еще белее станут показательны, если вспомним, что это «беспартийное» лицо совета проводило целиком и полностью коммунистическую линию.

Подобное явление было, разумеется, возможно лишь потому, что рабочий класс в этот период целиком и полностью сливался со своим авангардом, коммунистической партией, борясь под его руководством и строя вместе с ним первую в мире Республику труда. В сплочении своих рядов и в несокрушимом убеждении в своей конечной победе черпал пролетариат силы для титанической борьбы с российской и мировой контрреволюцией!

Выше было уже отмечено, что чем дальше шел процесс гражданской войны, тем работа пленумов районных советов все более и более сокращалась. К концу периода военного коммунизма этот процесс замирания деятельности пленумов советов, несмотря на прекращение открытой гражданской войны, продолжал автоматически по инерции итти вперед, поскольку инициатива и энергия масс в огромнейшей своей части уже была поглощена гражданской войной. Эта усталость масс видна также и на увеличении числа депутатов, не посещающих засе-

[1] Цифры приводятся по «Отчету Рогожско-симоновского совета» с мая 1918 по декабрь 1920, см. МГАБ, 1918, дело № 21.

дания пленумов советов. С другой стороны, на этом сказалась также и известная бюрократизация аппаратов рабочих организаций. Процент посещаемости депутатами пленарных заседаний советов особенно был низок в тех районных советах, в которых наиболее сильно были представлены верхушечные организации рабочего класса, вроде правлений губотделов профессиональных союзов или пленумов губернских профсоюзов [1]. Немалую роль играли при этом и ответственные работники, выбранные в советы, так как многие из них, как правило, почти никогда не посещали пленарных заседаний советов, числясь лишь в числе списков их членов в качестве лишнего балласта. Помимо этого на посещаемость депутатов несомненно отрицательным образом влияла и форма разбора важнейших вопросов на пленарных заседаниях. Вместо разбора вопросов по существу, пленумы все больше и больше превращались в формальных штамповщиков вносимых на их утверждение вопросов. Разумеется, такая постановка работы вела к тому, что депутаты считали, что им незачем итти на пленум, так как там все равно будет проголосовано так, как предложено исполнительными органами. Этот метод обсуждения пленумами вопросов, получивший свое начало в эпоху военного коммунизма, достиг своего наибольшего расцвета в последний период нэпа, предшествовавший политике оживления советов.

Было бы, однако, совершенно неправильным полагать, что этот процесс перехода управления государством от широких коллективов трудящихся—пленумов

---

[1] В Москве, например, в городском райсовете, на территории которого были сосредоточены почти все правления московских губотделов профсоюзов и пленум МГСПС, имевших в общем до 200 представителей в Моссовет, входивших одновременно и в городской районный совет, процент принимавших участие в работах был наиболее низок. На заседаниях пленума районного совета представители профсоюзов, как правило, почти никогда не присутствовали. К этим «мертвым душам» профессионалистов присоединялось еще большое число ответственных работников из центральных советских учреждений, расположенных в своем подавляющем большинстве на территории городского района, проходивших в Моссовет от служащих. Эти «представители» совслужащих были редкими гостями даже на пленуме Моссовета, а про районы и говорить нечего. В итоге — при средней посещаемости депутатов на пленарных заседаниях районных советов в Москве в 1920 г. в 40%, в городском районном совете она составляла лишь 13%. Из 600 с лишним депутатов, числившихся по его спискам, активно принимало участие в работах совета около 100—130. Вообще члены Московского совета были в своем большинстве самыми пассивными депутатами в районных советах.

В Петрограде в районном совете 2-го городского районы, имевшего много общего с городским районным советом Москвы, из 684 депутатов в непосредственной работе принимало участие лишь 98 человек, или 14,3% к общему числу депутатов. Из 684 депутатов 213 депутатов даже не пожелали зарегистрироваться в районном совете в качестве членов такового. Говоря о непосещающих депутатах, отчет констатирует: «Хотя эта часть в большинстве состоит из ответственных работников, оправдывающих свое непосещение даже пленума перегруженностью работой и абсолютным неимением времени, но, подвергая более глубокому анализу причину этого ненормального явления, можно притти к выводу, что многие из них еще недостаточно понимают свой гражданский долг перед пролетарским государством» (см. «Отчет о работе Совета раб. и красн. деп. 2-го горрайона», июль 1920 — июль 1921, изд. Совета, с. 8).

Этот упрек, несомненно, нужно отнести не только к тем ответственным, которые не посещали пленума совета, но также и к тем ответственным, которые этих «ответственных» проводили в совет.

советов к узким коллективам—президиумам и исполкомам считался совершенно правильным даже в разгар ожесточенной гражданской войны. На VII Съезде советов, происходившем в конце 1919 г., после продолжительной дискуссии было принято постановление, в котором указывалось, что «на общих собраниях совета необходимо ставить все основные вопросы местной и общей жизни. Советы должны работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как деловой механизм. Каждый член совета, по возможности, немедленно привлекается к выполнению определенной государственной работы» [1].

По отношению к депутатам в принятом постановлении съезда говорилось: «Все члены совета обязаны во что бы то ни стало давать отчеты своим избирателям не реже одного раза в две недели. Член совета, не выполнивший два раза по неуважительным причинам данного постановления, считается лишенным мандата, и вместо него избирается новый депутат» [2].

Этим съездом был также увеличен общий удельный вес советов и их исполнительных органов во взаимоотношениях местных органов с центральными. Однако, война с Польшей, а затем и необходимость ликвидации Врангеля, помешали этим постановлениям воплотиться в жизнь, и они оказались декларативными постановлениями, а в действительности процесс централизации неуклонно продолжал итти вперед.

Весной 1920 г., когда боевое напряжение на фронтах значительно ослабло, на очередь дня вновь становится вопрос об оживлении советов. В Москве это оживление пытались осуществить путем создания секций, а в Петрограде комиссий, но эти мероприятия не достигли своей цели. Рогожско-симоновский совет в своем отчете прямо говорит, что «работа совета по секционному плану не дала ожидаемых результатов в силу общих политических и экономических условий, а также по причине инертного отношения членов совета к заседаниям по секциям» [3]. Таким образом, помимо общих условий объективного характера отчет признает, что тут не последнее место занимает инертность членов совета к этого рода работе или, другими словами, нежелание депутатов тратить понапрасну время на пустые разговоры. В самом деле, к чему сводилась работа секций? По «Положению» Московского совета о секциях, каждый член Московского совета являлся одновременно и членом районного совета по месту выбора, «а каждая центральная секция, в случае. если существуют соответствующие районные отделы, делится на районные секции» [4]. «Положение» предусматривало обязательное участие каждого члена в той или иной секции, причем «работа

---

[1] «Стенографический отчет VII Съезда советов», с. 265.

[2] Там же.

[3] «Отчет Рогожско-симоновского совета», май 1918 — декабрь 1920, с. 3, см. МГАБ, 1918, дело № 21. [illegible]

[4] Все цитаты приводятся по «Отчету Исполнительного комитета Московского совета» за июнь—ноябрь 1920, с. 11—12. Следует заметить, что в Москве состав районных советов слагался из двух частей: непосредственно выбранных в районный совет и депутатов Моссовета, выбранных по предприятиям и учреждениям, расположенным на территории данного районного совета. Состав секций в районных советах определяется точно таким же образом: из депутатов районного совета, непосредственно в него избраны, и депутатов Московского совета, работавших в соответствующих секциях.

секции, ведущаяся в тесном контакте с данным отделом», заключалась: «а) в заслушании докладов отдела и обследовании работы отдела на месте; б) следить за проведением отделами утвержденных планов работ; в) в обсуждении и разработке плана работ отделов, важнейших вопросов, возникающих в практике отделов, и проектов, вырабатываемых отделами или комиссиями, избранными секциями; г) в предварительном рассмотрении всех докладов, отчетов, вопросов и предложений, вносимых соответствующим отделом на рассмотрение исполкома или Московского совета».

Вот основной круг вопросов секций Московского совета. Поскольку каждая секция Московского совета, существовавшая при том или ином отделе, делилась в свою очередь на секции при соответствующих отделах районных советов, то вполне понятно, что основные положения о секциях Московского совета были вместе с тем и руководящими идеями в «положениях» о секциях в районных советах. Из приведенных пунктов как будто бы кажется, что секции привлекаются к органической работе внутри отделов. Но это было только декларативной формой работы секций. В том же «Положении» в § 6 мы читаем: «Результаты своих работ в форме резолюций, постановлений, проектов и т. д. секции вносят, вместе со всеми относящимися к ним материалами, в отделы и через исполком на рассмотрение пленума Московского совета».

Этим «Положением» активность работы секций была связана отделами, так как в Пленум советов они могли вносить свои решения не иначе, как только лишь через отделы и исполкомы. «В случае отклонения предложений секций в коллегии отдела, секции имеют право внести вопрос в президиум или в исполком». Что же касается участия в оперативной работе, то «секция не имеет права вмешиваться в текущую работу отделов, и постановления секции приобретают обязательную силу только после одобрения их исполкомом или пленумом Московского совета». Ограниченность круга деятельности секций станет еще более понятной, если упомянуть, что «собирает заседания секций и руководит их работой заведующий или член коллегии соответствующего отдела».

Как собирали и руководили работой секций заведующие отделами, видно хотя бы из постановления президиума Московского совета от 22 октября 1920 г., который почти накануне отчетной кампании, обсудив вопрос о работе секций, вынужден был «обязать всех заведующих отделами в течение ближайших двух недель созвать секции» [1]. По «Положению» секции должны были созываться не меньше двух раз в месяц. Очевидно их никто из заведующих не созывал за весь период, да и сам президиум должен был формулировать свое постановление довольно расплывчато: «в течение ближайших двух недель». Какие это «ближайшие недели» нетрудно догадаться, поскольку отчетная кампания была на носу, и перед избирателями не совсем удобно было итти с подобным оживлением советской работы. Таким образом, инертное отношение самих членов советов к секционной работе, с одной стороны, и противодействие самого советского аппарата, в лице заведующих—с другой, сделали то, что сек-

---

[1] «Отчет Исполнительного комитета Московского совета», июнь—ноябрь 1920, с. 33.

ции, особенно на первых порах, не играли почти никакой роли в советской работе. Это и вполне понятно, если принять во внимание, что секции сами по себе не имели решающего значения и их работа проводилась под руководством заведующего того отдела, при котором они были организованы и которые, как мы уже видели, не особенно стремились наладить эту работу. Перенесение же значительного числа вопросов в секции еще более умалило значение и роль пленумов районных советов и вместо их оживления дало как раз обратные результаты: пленумы еще более захирели, а секции в свою очередь не могли проявить широкой активности, так как круг их компетенции был довольно узок, и они все время находились под опекой заведующих отделами, от инициативы и энергии которых целиком зависела их работа.

2-й Московский губернский съезд советов, происходивший в половине декабря 1920 г., дал своей делегации на VIII всероссийский съезд советов наказ— отстаивать необходимость проведения в жизнь постановлений VII Съезда советов, требуя в то же время дополнительного увеличения прав местных советов. Что же касается улучшения работы советского аппарата в Москве и Московской губернии, то в числе мер, намеченных к оживлению, следует отметить обязанность депутатов отчитываться перед своими избирателями после каждого заседания пленума.

Работа пленума по секциям оставлялась, но состав самих секций увеличивался привлечением с правом совещательного голоса представителей членов фабрично-заводских комитетов и членов правлений профессиональных союзов, а равно и членов районных и уездных советов, не являющихся депутатами Московского совета. Работа и объем прав секций остались без изменений. Работа секций районных советов по постановлению Съезда должна была происходить «на тех же основаниях, что и секций пленума Московского совета» [1].

VIII Всероссийский съезд советов, происходивший в конце декабря 1920 г., в общем подтвердил и признал необходимым проведение в жизнь постановлений VII Съезда советов, обязав «на заседания советов привлекать возможно большее количество рабочих и крестьян, устраивая эти заседания в рабочих кварталах и, по возможности, на крупных фабриках и заводах» [2]. Заседания исполкомов предлагалось также, «по возможности устраивать на фабриках и заводах». Как сказались эти постановления по оживлению советов, мы увидим из дальнейшего, а пока посмотрим, как протекала работа пленумов районных советов в период военного коммунизма.

Чтобы наглядно показать активность работы пленумов районных советов и ее постепенное затухание, «достаточно указать, что в 1918 г. они, почти как правило, созывались примерно от 4 до 5 раз в месяц, в 1919 г. уже только около 3 раз, а в 1920 г. имели меньше 2-х заседаний в месяц» [3]. Таким образом, видно, что работа пленумов районных советов наиболее интенсивно шла в 1918 г., значительно слабее в 1919 г., и еще более слабо она проявлялась в 1920 году.

[1] «Постановления 2-го (XII) Московского губернского съезда советов 15—17 декабря 1920 г.», изд. Моссовета РК и КД.

[2] «Стенографический отчет 2-го Съезда советов», ГИЗ, 1921, с. 280.

[3] «Московский совет РК и КД», 1917—1927, с. 157.

Вопросы, рассматриваемые за этот период времени пленумами районных советов, носят самый разнообразный характер. На них ярко лежит печать того боевого времени смертельной схватки революции со всеми силами внутренней и внешней контрреволюции. Политические вопросы тесно увязаны с обороной страны, вопросы экономического характера в свою очередь переплетаются с политикой и обороной. Организационные вопросы, административные, просвещения, социального обеспечения и т. д. и т. п. занимают внимание членов советов в эти бурные годы потрясения старого мира. Были, разумеется, и вопросы отчетного характера в виде докладов о съездах и т. д., но они занимали довольно скромное место в их работе. Жизнь выдвигала перед пленумами вопросы насущного характера, незамедлительное разрешение которых повелительно требовалось интересами революции. Борьба с контрреволюцией и с экономической разрухой, а также организационное укрепление своих рядов,—вот в сущности основные вопросы, поглощавшие в значительной мере внимание районных советов. Немало времени уделяли они и вопросам просвещения. В этот период, когда контрреволюция буквально схватила за горло рабочий класс, представители последнего не забывали о растущем поколении, которому было отдано немало сил и внимания, так как приходилось и на этом фронте выдерживать немалую борьбу. Контрреволюция настойчиво и упорно вела борьбу против рабочего класса, и последнему приходилось напрягать все свои силы, чтобы во-время парализовать ее разрушительную деятельность. Чем бешенее развивала контрреволюция борьбу против советов, тем теснее вокруг них сплачивался рабочий класс. Роль районных советов в такие моменты была чрезвычайно велика. Они на местах являлись теми утесами, об которые в бессильной злобе разбивались волны контрреволюции.

В июле 1918 г. левые эсеры попытались, вопреки воле V Съезда советов, изменить вооруженной рукой направление внутренней и внешней политики советской власти. Районные советы активно встают на защиту советской власти, призывая пролетариат красных столиц теснее сплотить свои ряды под боевыми знаменами коммунистической партии.

Борьба контрреволюции на юге и востоке против советской власти принуждает советское правительство принять ряд решительных мер против врагов трудящихся. Районные советы с этой целью принимают в свою очередь целый ряд предупредительных мер против контрреволюции, производя массовые обыски и аресты офицерства и тем самым изолируя контрреволюцию от ее боевой силы. Однако контрреволюция, в свою очередь учитывая чрезвычайно трудные условия существования советской власти, стремится путем террора лишить основной скелет советской власти — коммунистическую партию — вождей и тем самым дезорганизовать ряды борющегося пролетариата. С этой целью в Москве эсерка производит покушение на т. Ленина, а в Петрограде эсер убивает т. Урицкого. Однако план прислужников капитала не удается. Рабочий класс не дрогнул и еще теснее сплотился вокруг советов и коммунистической партии. Районные советы отвечают на белый террор массовым красным террором. В 1919 г. левые эсеры бросают бомбу в собрание актива Московской организации, происходившее в помещении Московского комитета. Однако контрреволюции приходится лишний раз убедиться, что своей цели она не может достигнуть

даже при помощи своих прислужников, правых и левых эсеров, так как ряды пролетариата стоят несокрушимой стеной на страже революции. В ответ на покушение контрреволюции массовые органы рабочего класса, и в первую очередь районные советы проводят мобилизацию пролетарских сил для дальнейшей решительной борьбы.

Из этого краткого обзора политической борьбы районных советов видно, какую огромную роль они играли и каким могучим оружием являлись в руках органов центральной власти против буржуазии. Борясь повседневно у себя с контрреволюцией, районные советы весьма чутко реагировали на ход революционной борьбы международного пролетариата. Пронесшийся в конце 1918 г. по Западной Европе революционный вихрь вызвал огромный энтузиазм в рабочем классе Москвы и Петрограда. В этот период казалось, что в целом ряде решающих капиталистических стран Европы пролетариат вступает в последний и решительный бой со своей буржуазией. Районные советы чутко реагируют на борьбу международного пролетариата, ставя у себя на обсуждение вопросы о теснейшей экономической связи с международным пролетариатом и о взаимной помощи друг другу.

Само собой понятно, что организация коммунистических сил международного пролетариата находит в рядах рабочего класса столиц и их советов самое живейшее сочувствие и поддержку. Доклады представителей международного революционного пролетариата—членов Коммунистического интернационала—пользуются на пленумах районных советов огромной популярностью. Пролетариат красных столиц, мужественно боровшийся во главе трудящихся масс советской республики с внутренней и внешней контрреволюцией, с огромным энтузиазмом встречал каждую весть о выступлении в бой новой колонны международного пролетариата.

Поэтому вполне естественно, что вопросы обороны Советской республики занимают в рабочих районных советах чрезвычайно большое место. Интересы и нужды бойцов на фронте стояли в центре их внимания. Рабочий класс гордился своей Красной армией, стержневую основу которой составляли лучшие его представители, и Красная армия, в свою очередь, гордилась своим пролетарским «тылом». «Фронт» и «тыл»—это по существу были два отряда пролетариата, боровшиеся с контрреволюцией на разных участках. Поэтому «к обсуждению вопросов обороны Советской республики районные советы подходили не только с точки зрения военно-политической оценки создавшегося положения, но и с сугобо-практическими целями. Вопрос практического осуществления организации Красной армии, непосредственная мобилизация рабочих масс своего района и создание из них боевых рабочих полков, мобилизация своих членов на фронт для политического обслуживания организуемых частей и участия с ними в боевых походах в защиту советской республики, организация сбора и отправка материальной помощи Красной армии, установление с ней теснейшей связи и т. д.» встречали живейший отклик со стороны районных советов. «Всегда, вслед за военно-политической оценкой положения, следовали конкретные шаги, ведшие к укреплению боеспособности Красной армии и увеличивавшие тем самым обороноспособность страны. Мы особо подчеркиваем, что

мобилизация частей Красной армии была тесно связана с работой районных советов в первую половину гражданской войны, когда по существу создавались первые, правильно организованные, вооруженные силы Октябрьской революции. В этот период районные советы особо тесно были связаны с делом обороны, и дело обучения пролетариата военной технике на территории райсоветов было сосредоточено главным образом в их руках. Сформированные районами рабочие полки явились по существу одним из основных элементов Красной армии» [1].

То, что здесь сказано про московские районные советы, в значительной мере можно отнести и к районным советам Петрограда. Можно было бы привести большое количество примеров, как пролетарии в «тылу», ведя чрезмерно тяжелую борьбу с контрреволюцией, находясь по ночам с винтовкой, а днем в производстве, урывали из своих скудных запасов для своих братьев на фронте белье, одежду и т. д., и как последние в разгар упорнейших боев не забывали своих товарищей в тылу, посылая им при первой возможности ответные подарки— продовольствием. Связь между «фронтом» и «тылом» существовала непрерывная. Пролетариат «тыла» посылал непрерывное пополнение на «фронт» и оттуда непрерывная струя представителей фронта возвращалась в «тыл», информируя друг друга о достигнутых успехах в борьбе и об имеющихся трудностях, которые еще необходимо преодолеть.

Здесь незачем перечислять те разнообразные и при том чрезвычайно многочисленные каналы, по которым струилась непрерывная живая цепь, связавшая трудящихся «фронта» с «тылом», которым вместе приходилось находиться в огненном кольце блокады и интервенции международного капитала, и, помимо того, выдерживать яростные атаки внутренней контрреволюции. «Великая гражданская война спаяла в единое целое весь трудовой коллектив, мужественно отражавший все удары мировой контрреволюции. «Фронт» и «тыл» представляли из себя единую, осажденную со всех сторон крепость» [2]. Эта эпоха титанической борьбы пролетариата России, восставшего и мужественно боровшегося против всех сил старого мира, займет в истории революционной борьбы международного труда одно из самых почетных мест. Будущий историк несомненно отметит, как на фоне крайней нищеты и беспримерного разорения трудящиеся массы советской страны выдерживали осаду всего капиталистического мира, имевшего в своем распоряжении гигантские материальные средства, во много раз превосходившие ресурсы Советской республики. В этой борьбе пролетариату советской страны приходилось до максимума напрягать свои силы не только в борьбе с внешней и внутренней контрреволюцией, но наряду с этим бороться и за организацию производства, чтобы хоть сколько-нибудь пополнить незначительные материальные средства, оставшиеся в наследство от буржуазии, служившие той базой, на основе которой пролетариат вел борьбу с могущественными силами мирового капитала.

Эта борьба за организацию производства была чрезвычайно трудной, поскольку промышленное сырье и хлеб находились по ту сторону штыков. В этих условиях вопросы наиболее целесообразного использования старых запасов при-

---

[1] «Московский совет РК и КД», 1917—1927, с. 158.

[2] Там же.

обретали максимально важное значение. Отсюда вполне естественно, что экономические вопросы стояли в центре внимания не только советского правительства, но и буквально всего трудящегося населения. Почти все материальные ценности страны сосредоточивались в руках центрального правительства, которое, само собой понятно, тратило их в первую очередь на оборону страны. Производительные силы страны, стоявшие довольно низко, в свою очередь были направлены на обслуживание нужд армии. На нужды трудящегося «тыла» почти ничего не оставалось. Но даже и то, что застревало для «мирного населения», сплошь и рядом по инициативе самих трудящихся шло на нужды обороны, так как они прекрасно понимали, что производство советской страны можно поднять на должную высоту лишь в результате быстрой и решительной победы над контрреволюцией.

В эти годы боевого напряжения главным бичем трудящегося населения столиц были продовольственный и топливный кризисы. Голод и холод—эти два неизбежные спутника—всюду сопровождали их. Районным советам приходилось тратить немало сил и энергии, чтобы хоть в минимальной степени удовлетворить потребности трудящегося населения. Районные советы непосредственно не вели для себя хлебозаготовок, поскольку продовольственное дело было централизовано, но производимое ими в широких размерах формирование продовольственных отрядов для общегосударственных заготовок давало им право требовать преимущественного снабжения трудящихся столиц. Помимо этого, в особо острые моменты, когда продовольственный кризис достигал максимума своей остроты, городские советы столиц организовывали массовые поездки рабочих за продовольствием, которые, хотя и нарушали общий план снабжения хлебом, но являлись известной отдушиной, смягчавшей временно остроту продовольственного кризиса. Разумеется, организация таких поездок в своей основной части ложилась на плечи районных советов.

Если роль районных советов в вопросах снабжения продовольствием трудящегося населения сводилась к формированию продовольственных отрядов и к организационному оформлению самозаготовительных операций рабочего класса в период острейших кризисов, то в сфере распределения продуктов на них падала главная тяжесть этой работы. В поисках наиболее целесообразной формы распределения продуктов рабочие пришли к необходимости широкого строительства общественного питания. Насколько широко проводилось обслуживание продовольствием населения через общественное питание, показывает, например, тот факт, что в Москве больше двух третей всего населения обслуживалось продовольствием через общественное питание, а в Петрограде с 1 июля 1919 г. все население было переведено на общественное питание. В Москве значительное большинство населения обслуживалось общественным питанием через районные советы, а в Петрограде районные советы и Петрокоммуна обслуживали приблизительно по одинаковому количеству жителей. Продовольственная проблема наиболее остро стояла перед трудящимися массами, так как без нее нельзя было разрешить ни одной задачи. Лишь только ценой огромных ограничений своих потребностей, с одной стороны, и благодаря колоссальному количеству энергии и инициативы, с другой—рабочему классу Москвы и Петро-

града удалось сравнительно безболезненно выйти из этих тяжелых испытаний гражданской войны [1].

Другой фронт, имевший не менее серьезное значение, чем продовольственный, был топливный фронт. Если без пищи человек не может работать, то без топлива фабрики и заводы также не в состоянии были работать. Зимой к этому еще прибавлялось отсутствие тепла в помещениях, а при чрезвычайно скудном питании это еще более ухудшало и без того тяжелое положение. Если продовольствие было централизовано, и государство, хотя и скудным пайком, но все же по мере сил поддерживало жизнь трудящегося населения и даже подкармливало, правда уменьшенным пайком, и нетрудовое население, то с топливом дело обстояло гораздо хуже. Государство было не в состоянии обеспечить топливом даже наиболее необходимые в стране предприятия, работавшие для нужд обороны, поскольку основные источники тепловой энергии—Донбасс и Баку—были заняты враждебными силами. Поэтому трудящимся массам приходилось думать не только об отоплении своих помещений, но и заботиться об общественных учреждениях, вроде, например, больниц и т. д., а также сплошь и рядом думать и о промышленных предприятиях. Забота о последних падала, главным образом, на плечи рабочего класса, которому, как потребителю, приходилось заботиться о заготовках топлива на свои собственные нужды, а как производителю общественнных материальных ценностей—в то же время не забывать и о топливе для производства.

На этом фронте было проявлено чрезвычайно много инициативы и энергии. Районным советам здесь было предоставлено огромное поле деятельности, так как от их инициативы, энергии и умелого подхода к делу зависела топливная проблема районов. При крайне ограниченном количестве продовольствия, при отсутствии подчас самых необходимых и элементарных инструментов, без транспортных средств трудящиеся ухитрялись заготовлять в окрестностях городов значительное количество топлива, дававшего им возможность существовать в течение зимы и удовлетворять хотя бы в минимальных размерах необходимые потребности общественных учреждений. В Москве были специальные заготовки в районе знаменитой «восьмиверстной полосы», откуда трудящимся приходилось первобытным способом доставлять заготовленное топливо в Москву. Поскольку общий топливный фонд был чрезвычайно скуден, то нередко случалось, что заготовки, произведенные районными советами, коллективами рабочих того или иного завода, или путем субботников, подвергались реквизиции для нужд железных дорог, и приходилось все начинать сначала. В особо экстренных случаях трудящимся приходилось не останавливаться и перед разбором жилых строений, специально отбираемых для этой цели. Однако, при всем напряжении, все же полностью удовлетворять потребности топливом не удавалось, и это чрезвычайно сильно сказывалось на самом облике городов, поскольку отсутствие топлива

---

[1] Примером проявления такой инициативы и энергии может служить тот факт, что в окрестностях Москвы и Петрограда рабочими обрабатывались специально отводимые для этой цели продовольственными органами земельные участки под овощи, чтобы тем самым увеличить свой продовольственный бюджет. Нередко можно было встретить и в центре города, на бульварах и в скверах целые участки, засаженные картофелем и другими овощами.

в зимнюю пору немедленно сказывалось на порче водопроводов, канализации и т. п., усиливая и без того большое их загрязнение, а вместе с тем и создавая хорошие условия для появления и развития всевозможного рода болезней. Впрочем, торчавшие трубы целого ряда разобранных на топливо деревянных домов говорили лучше всяких слов, что города переживали тяжелый кризис.

Разрешение продовольственных и топливных вопросов районными советами проводилось главным образом массовыми кампаниями. Разгрузка продовольствия, формирование продотрядов, заготовки топлива и даже огородничество самих трудящихся проводилось в массовом порядке, и это в значительной мере скрашивало тяжесть работы. Субботники, проводившиеся после обычной работы, не носили мрачного характера принудительного труда, а окрашивались в товарищеский фон соперничества и соревнования.

Вопросы транспорта в годы гражданской войны стояли также чрезвычайно остро. Автомобильный и в значительной мере гужевой транспорт были мобилизованы для нужд войны. Транспортных средств для удовлетворения потребностей трудящихся даже в столицах было крайне недостаточно. Этот кризис транспорта еще более усугублялся отсутствием фуража, без которого даже имевшийся в наличии гужевой транспорт быстро спашивался и выходил в расход. Транспортная проблема нередко решалась самым примитивным путем, при помощи мускульной силы трудящихся, вооруженных самодельными санками. Организаторами при разрешении проблем транспорта были районные советы, сплачивавшие вокруг себя всю низовую советскую общественность, совместно с которой и выполнялись намеченные кампании.

Жилищные вопросы в годы гражданской войны играли также немалую роль. Хотя население столиц и резко уменьшилось, но жилищный фонд, особенно в Москве, сильно сократился, благодаря занятию целого ряда жилых помещений под правительственные учреждения и быстрому разрушению зданий в силу отсутствия топлива и необходимого ремонта [1]. На долю жилищных отделов районных советов, в руках которых была сосредоточена вся жилая площадь, выпала огромная работа. Необходимо было не только руководить распределением площади, но и вести коммунальное хозяйство. Жилищные отделы превратились в трехступенчатую организацию, внизу которой находились домовые комитеты, следившие непосредственно за домовым хозяйством, объединенным по кварталам в квартальные хозяйства, которые уже возглавлялись и руководились жилищными отделами [2]. Тяжелые условия гражданской войны сказались чрезвы-

[1] В Петрограде, в сущности, не было особо острого жилищного кризиса, так как население там сократилось гораздо резче, чем в Москве, а для обслуживания культурных нужд населения освободилось большое количество зданий, занимавшихся раньше правительственными учреждениями.

[2] Домовые комитеты играли в тот период довольно большую роль, имея самые разнообразные функции. Так, помимо уже отмеченных нами функций по жилищному отделу, они выполняли по продовольственному отделу учет продовольственных карточек и ведали в большинстве случаев распределением хлеба по ним. По милицейской части они вели учет населения своих домов и по линии районных комитетов по трудовой повинности учитывали все трудоспособное население, подлежащее трудовой повинности.

чайно отрицательно на жилищном фонде в Москве, и жилищный кризис в ней и до сих пор еще дает себя довольно сильно чувствовать.

Необычайно острое положение с топливом и транспортом вело к тому, что санитарное состояние столиц чрезвычайно сильно ухудшилось. Районным советам пришлось немало поработать в этой области. И здесь работа велась в массовом порядке. «Недели очистки» играли огромную оздоровляющую роль, так как в течение их все население подчищало, прибирало, одним словом, приводило в порядок свои владения. Роль этих недель несомненно сильно способствовала тому, что, несмотря на невероятно тяжелые условия жизни в столицах, эпидемии не свили себе прочного гнезда в них, и трудящееся население в этом отношении сравнительно легко перенесло ту тяжелую полосу бурь и невзгод.

Немало уделяли внимания районные советы и вопросам рабочего контроля, игравшего, особенно в первый период Октябрьской революции, огромную роль. Позднее эти функции перешли к Рабоче-крестьянской инспекции, работавшей при массовом вовлечении в обследовательские операции представителей трудящихся с предприятий.

Немалую роль в районах сыграли также и районные комитеты по проведению трудовой повинности, являвшиеся часто боевыми органами районных советов при проведении массовых кампаний, особенно там, где приходилось тревожить нетрудовые элементы.

В годы чрезвычайного напряжения и разрухи районные советы стремятся притти на помощь трудящемуся населению также и путем обслуживания их потребностей предметами первой необходимости, организуя для этого промышленность местного значения, путем открытия небольших фабрик и заводов, разного рода мастерских и т. д. Разумеется, объем их производственной работы не мог быть велик, поскольку условия для этого были чрезвычайно неблагоприятны. Но все же следует отметить, что очень многие из них проявили и в этом направлении чрезвычайно много энергии для поддержания своего производства.

Само собой понятно, что организация и регулирование труда не проходили мимо районных советов, которые многочисленными нитями были связаны с трудящимися массами, шедшими к ним, особенно в первый период, почти при каждом конфликте или недоразумении.

Из этого краткого и беглого обзора работы районных советов в период военного коммунизма видно, как широка и разнообразна была их деятельность. Массовость в их работе, особенно сильная в первое время, является отличительной чертой этого периода. Правда, чем дальше, тем больше она заменяется работой аппарата районных советов, которые значительно окрепли и усилились, но в общем районные советы в Москве как массовые организации сохранили свое существование во весь период военного коммунизма. Хотя к концу периода военного коммунизма их права значительно урезываются и Исполнительный комитет в середине 1920 г. ликвидирует их экономические отделы, все же они обладают еще довольно большими правами и могут свои разногласия даже с Исполнительным комитетом Московского совета переносить в пленум Московского совета, который и разрешает спорный вопрос в окончательном виде»[1].

---

[1] «Отчет Исполнительного комитета Московского совета» за 1920, с. 13.

Значительно хуже обстояло дело в Петрограде. Там районные советы по существу перестали существовать уже со второй половины 1919 г., поскольку они были лишены непосредственного представительства от масс. Хотя они и продолжали там называться районными советами, но это скорее были территориальные секции Петроградского совета, поскольку «город очень велик и для удобства делится на 10 районов. В соответствии с этим для повседневной практической работы весь совет разбит на 10 секций (по месту жительства членов Совета), составляющих районные советы. Отделы в районах непосредственно подчинены соответствующим отделам Совета (т. е. отделам Петроградского совета—*Е. И.)*, составляя их отделения. Постепенно руководство централизуется. Сейчас оно в значительной степени сосредоточено в райисполкомах и президиумах. В районах есть большая тенденция к утверждению этого руководства» [1].

В районах, как признается здесь, было сопротивление уклону к централизацию, но так как непосредственного представительства от масс в районных советах не было, то тем самым не было и соответствующей почвы для опоры, тем более, что сами исполнительные комитеты районных советов «утверждаются Исполкомом Петроградского совета» [2].

Таким образом, районные советы красных столиц, пройдя через огромное горнило гражданской войны, в силу чрезвычайного ослабления материального базиса, с одной стороны, и распыления пролетарских рядов—с другой, к концу эпохи военного коммунизма теряют значительную долю своих прав в Москве, а в Петрограде, по существу, они ликвидируются как самостоятельные органы. Новую экономическую политику они встречают значительно ослабленными. В первый период новой экономической политики их роль еще более падает, и даже в Москве заметна сильная тенденция к их отмиранию, и они как форма участия рабочих в управлении государством перестают играть сколько-нибудь значительную роль.

---

[1] «Отчет Отдела управления Петроградского совета за второе полугодие 1919 года», Архив НКВД, Орг. Упр. Петр. г. 1919 г., л. 50. Цитировано по книге «Советы в эпоху военного комунизма», ч. 1, изд. Ком. Акад. 1928. с. 116.

По постановлению Исполнительного комитета Петроградского совета число членов в исполнительных комитетах районных советов не должно было превышать 11 человек, а количество отделов ограничивалось следующими 7 отделами: гражданским, просвещения, коммунального хозяйства, финансовым, продовольственным и здравоохранения. В Москве число членов в исполнительных комитетах районных советов колебалось от 13 до 17 человек, а в президиумах—от 3 до 5. Число отделов было в каждом не меньше 11. Общее число районных советов к этому времени сократилось до 7.

[2] Там же, с. 117.

VII. РОЛЬ РАЙОННЫХ СОВЕТОВ В ПЕРИОД НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Четвертый наиболее тяжелый этап в деятельности районных советов начинается с начала так называемой новой экономической политики. Гражданская война внутри страны окончилась поражением контрреволюции. Интервенция международного капитала также потерпела крах. Хозяйство страны, пережившее империалистическую войну и вынесшее всю тяжесть издержек революции, блокады и интервенции, находясь довольно долгое время отрезанным от внешних рынков, пришло в чрезвычайно сильный упадок. Переходом к новой экономической политике Советская власть делала крутой и решительный поворот в области экономики, перейдя от прямых лобовых атак в борьбе за социалистическое строительство к обходному маневренному движению для достижения тех же целей— переустройства общественных отношений на новых социалистических началах. Вместо прямой непосредственной атаки на капитализм, советское правительство делает отступление от социалистических методов в производстве и распределении, допустив частичное восстановление свободного обмена, с тем, чтобы при его помощи, в условиях крайнего истощения и распада народного хозяйства, как можно скорее восстановить крупное производство, опираясь на которое можно будет затем сделать решительный удар по капиталистическим элементам. Предпринимая этот большой и сложный маневренный ход, советское правительство, руководимое коммунистической партией, обеспечило за собой решающие командные высоты экономики в виде крупной промышленности, железных дорог, водного транспорта и банковской системы. Развязав инициативу частному капиталу и допустив его в производство и торговлю, правительство, опираясь на командные высоты, надеялось на основе рыночных отношений подчинить его своему влиянию и тем самым заставить его работать на укрепление советского государства. Разумеется, этот обходный маневр, вызвавший к жизни уже было отмершие методы и формы капиталистического хозяйства, требовал чрезвычайной гибкости в перестройке хозяйственных отношений советской страны. Эта гибкость и эластичность, соединенные со стальной упругостью, могли быть проявлены лишь благодаря железному единству передового отряда пролетариата—коммунистической партии, руководившей всей экономической и политической жизнью страны. Дав место инициативе частного капитала и решив допустить в известных пределах иностранный капитал, партия прекрасно понимала, что государственной промышленности придется конкурировать на рынке с силами капитализма его же методами, «поскольку мы перешли к рыночным формам хозяйства»[1].

---

[1] Из резолюции XII Партсъезда по вопросу о промышленности. См. «Стенографический отчет XII Партсъезда», с. 526.

В одном из своих решений на первой стадии новой экономической политики партия считала, что «основной задачей РКП в данный момент в области хозяйства является руководство хозяйственной работой советской власти в том направлении, чтобы, исходя из наличия рынка и считаясь с его законами, овладеть им и путем систематических, строго обдуманных и построенных на точном учете процессов рынка, экономических мероприятий взять в свои руки регулирование рынка и денежного обращения»[1]. Поэтому боевой лозунг гражданской войны: «коммунист, умей хорошо владеть винтовкой», сменяется другим лозунгом: «коммунист, учись хорошо торговать», так как производство теперь непосредственно сталкивалось с рынком и могло лишь возрастать главным образом на основе рыночных отношений. Проблема, метко охарактеризованная т. Лениным: «кто кого», была поставлена историей перед пролетарской революцией, перед коммунистической партией и перед всем пролетариатом советской страны.

Эта гигантская перестройка всего хозяйственного организма страны совершалась в исключительно тяжелых условиях. Хозяйственная разруха, доведенная империалистической, а затем и гражданской войной до крайнего предела, еще более увеличивалась небывалым голодом, охватившим громадные пространства нашей страны, поставившим под угрозу голодной смерти десятки миллионов людей. В этих условиях от пролетариата требовалось проявление поистине гигантского напряжения, выдержки и дисциплинированности, чтобы не пасть под ударами нищеты и разрухи. Рабочий класс, руководимый коммунистической партией, этот весьма сложный и ответственный маневр выполнил с большим успехом. Без паники, в полном порядке совершалось отступление на фронте экономики.

Враги советской власти думали, что вслед за отступлением на экономическом фронте начнется немедленное отступление и на политическом фронте. Однако их надежды не оправдались. Советская власть в политической области ожидаемых ими уступок не сделала, и буржуазии поныне приходится «сидеть у моря и ждать погоды». Разумеется, смешно было бы думать, что переход к новой экономической политике наряду с положительными сторонами не вызвал и целого ряда отрицательных моментов, создав много новых трудностей, преодолеть которые было далеко не легко. Вызванная к жизни частная инициатива бешеным темпом устремилась справлять спекулятивную оргию в сфере оборота, которая на фоне общей нищеты принимала подчас чрезвычайно уродливые формы. Отсутствие у государства средств заставляло его для покрытия текущих расходов все больше и больше налегать на печатный станок, вследствие чего валюта катастрофическим темпом летела вниз, тем самым еще более повышая спекулятивную горячку.

У некоторых товарищей в связи с этим появились сомнения в целесообразности перехода к новой экономической политике. Тов. Ленину в этот период приходилось неоднократно повторять, что «свобода торговли есть капитализм, капитализм есть спекуляция — закрывать глаза на это смешно»[2].

---

[1] Из резолюции Всероссийской партконференции, «Бюллетень» № 4, от 22 декабря 1921, с. 29

[2] Ленин, т. XVIII, ч. 1, с. 211.

Следовательно, спекуляция являлась неизбежным спутником капиталистических методов в хозяйстве. Ленин указывал партии и всему рабочему классу, что «борьбу со спекуляцией надо превратить в борьбу с хищениями и с уклонениями от государственного надзора, учета контроля. Таким образом мы направляем неизбежный в известной мере и необходимый нам капитализм в русло государственного капитализма» [1].

Советским правительством, под руководством Ленина, был выработан целый ряд мероприятий, обеспечивающих народному хозяйству планомерный переход от старых форм государственного принудительного регулирования к регулированию на основе рыночных отношений.

Ценность новой экономической политики заключалась в том, что она, помогая развитию производительных сил страны, тем самым способствовала укреплению смычки рабочего класса с основными массами крестьянства, являвшейся залогом успеха диктатуры пролетариата. «Разверстка в деревне и непосредственный коммунистический подход к задачам строительства в городе — эта политика мешала подъему производительных сил и оказалась основной причиной глубокого экономического и политического кризиса, на которой мы наткнулись весной 1921 года» [2]. Поэтому Ленин, при переходе к новой экономической политике, отмечая, что «оборот есть свобода торговли, есть капитализм», в то же время считал необходимым «всестороннее, всемерное во что бы то ни стало развитие инициативы, почина, самостоятельности мест в деле поощрения оборота земледелия с промышленностью» [3].

Промышленности для выполнения поставленных перед ней задач пришлось спешно перестраиваться, приспосабливаясь к новым условиям. Старые расчетные отношения постепенно заменяются по всей линии денежными расчетами на основе рыночных отношений, так как «хозяйственный расчет должен лежать в основе ведения всей государственной промышленности» [4]. Наиболее слабые предприятия остаются в бездействии, и государство все свои силы направляет в сторону организации и пуска наиболее мощно оборудованных предприятий. Не имея возможности снабдить промышленность оборотными средствами, государство переводит ее почти по всей линии на хозрасчет, закрепив за ней все имевшиеся в ее распоряжении основные и оборотные средства. Для создания себе оборотного и торгового капитала промышленность приступила к так называемому «разбазариванию» своих оборотных и отчасти основных фондов. Крайне слабая покупательная способность населения, стоявшая под влиянием неурожая 1920 и 1921 гг., на чрезвычайно низком уровне, принуждала промышленность растрачивать свой наличный товарный фонд по крайне низким ценам, далеко не покрывавшим себестоимости. Этот процесс «разбазаривания» стоил промышленности весьма значительных средств. Для характеристики несоответствия рыночных цен себестоимости мы приведем таблицу, показывающую, в ка-

---

[1] Ленин. т. XVIII. ч. 1. с. 216.
[2] Там же, с 343.
[3] Ленин, т. XVIII, с. 216.
[4] Из резолюции Всероссийской партконференции, «Бюллетень» № 4, декабрь 1921, с. 32.

ком размере промышленность несла убытки даже по самым ходовым рыночным товарам, каковыми в то время были изделия текстильной промышленности [1].

Калькуляция ситца № 6 в советских рублях (довоенная цена — 18 коп.).

	Себестоимость	Отпускная цена синдиката	Цена, принятая рынком
25 марта	198000	198000	150000
24 апреля	380000	240000	200000
8 мая			
15 мая	610000	375000	290000
29 мая			
15 июня	625000	625000	550000—375000
1 августа		687500	625000
15 августа	825000	825000	6 7500
1 сентября		825000	825000
2 октября	1520000	1520000	1100000

Из этой таблицы видно, что рынок устанавливал цены не только значительно ниже себестоимости, но и гораздо ниже отпускных цен, объявленных синдикатом, которые, в свою очередь, для некоторых месяцев были значительно ниже себестоимости. Даже такой ходовой товар того времени, как сахар, себестоимость пуда которого обходилась примерно равной стоимости 10 пудов ржи, отпускался по стоимости, равнявшейся 7 пудам, т. е. почти на ⅓ ниже себестоимости.

Незначительная емкость рынка не могла переварить всего того количества товара, которое было выброшено промышленностью, стремившейся иметь необходимые средства для дальнейшего производства. Это в значительной степени способствовало тому, что самые ходовые товары не возмещали своей себестоимости. Процесс приспособления промышленности к рыночным условиям происходил таким образом в довольно тяжелых для нее условиях и требовал огромной энергии и усилий как от отдельных предприятий, так и от всего регулирующего государственного механизма, ложась своей основной тяжестью на плечи рабочего класса, которому приходилось не только напрягать все свои силы для производственного процесса, но часто и кредитовать промышленность путем неполучения жалованья в течение нескольких месяцев [2].

Осуществляя свою диктатуру в период военного коммунизма, рабочий класс «больше всех других классов за эти 3½ года пострадал, перенес, измучился, потерпел лишений и бедствий» [3]. В период новой экономической политики пролетариат не остановился перед новыми лишениями, стремясь во что бы то ни стало и как можно быстрей двинуть вперед колеса промышленности, прекрасно понимая, что «только развитие промышленности создает незыблемую основу

---

[1] Цифры приводятся по сборнику «Расская промышленность в 1922 году», изд. ВСНХ, с. LI.

[2] Кредитование пролетариатом промышленности по подсчетам Локшина равнялось на 1/X 1923 г. 16 926,8 млн. руб., а на 1/X 1924 г.—20 659,6 млн руб. См. «Ежегодник ВСНХ», Промышленность в СССР в 1924 г.

[3] Ленин, т. XVIII, ч. 1, с. 160.

пролетарской диктатуры»[1]. Рабочий класс прекрасно отдавал себе отчет в том, что свое руководящее положение он «может в последнем счете сохранить и укрепить не через аппарат государства, не через армию, а через промышленность, которая воспроизводит самый пролетариат»[2]. Он вместе с партией считал, что «вопрос о создании в государственной промышленности прибавочной стоимости есть вопрос о судьбе советской власти, т. е. о судьбе пролетариата»[3], поэтому он напряг всю свою энергию, и производительные силы страны были сдвинуты с мертвой точки, а вместе с этим и промышленность стала восстанавливаться быстрым темпом. Ход этого восстановительного процесса виден из следующих цифр[4]:

Валовая продукция по довоенным ценам

ГОДЫ	Крупная		Мелкая		Итого	
	В млн. руб.	В % к предыд. году	В млн. руб.	В % к предыд. году	В млн. руб.	В % к предыд. году
1921/22 . .	1490	—	480	—	1970	—
1922/23 . .	1950	131	620	129	2570	131
1923/24 . .	2627	135	787	118	3414	133

В эти годы энергия рабочего класса была исключительно направлена на восстановление промышленности, и мы видим, что ценой огромного напряжения пролетариату удалось здесь добиться решающих успехов, и продукция промышленности в 1923—24 г. по своей ценности почти в 3½ раза превосходит продукцию 1920—21 г., достигая 66% продукции 1913 г.

Естественно напрашивается вопрос: нашло ли это бурное развитие промышленности свое отражение в советском строительстве и в каких формах выявилась инициатива и энергия пролетариата на этом участке социалистического строительства? Мы уже видели, что новая экономическая политика вначале чрезвычайно дорого обошлась промышленности, принудив ее за бесценок ликвидировать часть своих оборотных, а отчасти и основных средств. Это была та дань, которую промышленность уплатила стихии рынка. Однако, благодаря этой дани, промышленность сумела пустить в ход все свои рычаги, разворачивая в ширь и глубь производство, идя форсированным маршем к довоенному уровню. В этом была положительная черта новой экономической политики. В конечном итоге те минусы, которые она принесла промышленности, были потом с излишком возмещены, и рост производительных сил страны, особенно ее социалистического сектора, принял чрезвычайно большие размеры.

[1] XII Партсъезд, Резолюция о промышленности

[2] Там же.

[3] Там же.

[4] Данные за 1921/22 и за 1922/23 гг. приводятся по Гухману «Продукция потребления СССР», а за 1923/24 г. по «Контрольным цифрам народного хозяйства за 1926/27 г.»

Была ли новая экономическая политика таким же благодетельным фактором и для оживления советов, каким она оказалась для роста производительных сил страны? В конечном итоге—несомненно да. Ибо поскольку промышленность развивалась, а вместе с ней количественно рос и материально укреплялся пролетариат, постольку, естественно, она подводила серьезную базу под оживление советов вообще и районных в частности. Однако, если в промышленности новая экономическая политика сказалась быстрым подъемом народного хозяйства, то в советском строительстве она на первых порах отразилась чрезвычайно сильным ростом бюрократизма и уменьшением по всей линии активности самих трудящихся.

Это объяснялось тем, что природа советского бюрократизма совсем другая, чем в любом капиталистическом государстве. Там буржуазия в своей борьбе против рабочего класса нуждается в сильном бюрократическом аппарате, главным образом в военном и судебном. У нас армия и суд классовые, направленные против буржуазии. «У нас другой экономический корень бюрократизма: раздробленность, распыленность мелкого производителя, его нищета, некультурность, бездорожье, неграмотность, отсутствие оборота между земледелием и промышленностью, отсутствие связи и взаимодействия между ними. В громадной степени это—результат гражданской войны»[1]. Вот это наследие прошлого и сказалось в первые годы нэпа на всей системе советского государства, найдя, разумеется, свое отражение и в работе районных советов.

С переходом к новой экономической политике районные советы стараются приспособиться к новым условиям работы. Насколько их хозяйственная роль в Москве была еще велика, показывает например тот факт, что отдел топлива Рогожско-Симоновского совета для своих заготовок смог построить узкоколейную железную дорогу. Однако очень скоро широта и размах работы районных советов начинает резко сокращаться, и они довольно быстро превращаются сначала в простых исполнителей распоряжений городских советов, а затем и эти функции от них постепенно изымаются, и за ними фактически остаются только контроль и наблюдательные функции за учреждениями, расположенными на территории районов.

Выше уже было отмечено, что Исполнительный комитет Московского совета в половине 1920 г. ликвидировал экономические отделы районных советов. В начале нэпа они пытались воскреснуть на хозрасчете, но из этого ничего не вышло, так как районные советы в финансовом отношении были поставлены в полную зависимость от Московского совета и поэтому не смогли проявить достаточной инициативы. Для характеристики этой зависимости достаточно указать, что постановлением президиума Московского совета от 26 сентября 1921 г. воспрещалось «районным советам производить расходы на потребности, не вызываемые крайней необходимостью, под страхом предания суду за нарушение настоящего постановления». Чтобы предупредить возможность нарушения этого постановления, президиумом Моссовета предлагалось «районным советам ежедневно представлять в управление делами президиума сведения о расходовании

[1] Ленин, т. XVIII, ч. 1, с. 206.

денежных знаков, с указанием характера операций, на которые производились расходы [1].

Однако эта форма контроля президиуму Московского совета показалась недостаточной, и он с 1 января 1922 г. возлагает персональную ответственность за расходование средств на председателей районных советов, поручая контроль за наблюдением этого постановления заведующим РКИ, «причем каждое нарушение будет рассматриваться президиумом Моссовета, и постановления будут опубликовываться» [2].

Эта линия Моссоветом была принята после упорной борьбы с районными советами. Последние на протяжении всего 1921 г. энергично отстаивали свою самостоятельность в работе, не желая превращаться в простых исполнителей распоряжений отделов Моссовета, указывая, что «координирование работы райсоветов должно проводиться лишь исполкомом Моссовета» [3].

Поскольку однако подобная жесткая линия в финансовых вопросах опиралась на крайне тяжелое положение страны вообще и Московского совета в частности, то она, естественно, имела успех. Отсутствие денег, а затем и недостаток квалифицированных работников, предпочитавших итти в центральные учреждения или на хозяйственную работу, а не сидеть в районе в качестве ответственных работников без дела, вели к тому, что хозяйственная деятельность районных советов в этих условиях не могла развернуться. К тому же, если в период военного коммунизма бюрократизм аппарата укреплял себя, пользуясь трудностями войны и разрухи, то теперь он пышно расцвел на основе невиданной нищеты и голода. Поэтому линия Московского совета на укрепление централизма в управлении находила для себя весьма благоприятную почву во всех звеньях советского аппарата и тем самым увеличивала трудности в работе районных советов. Объективно дело шло к непрерывному и неуклонному сосредоточению в руках городских советов всего городского хозяйства, и поэтому естественно, что при таких условиях хозяйственная деятельность районных советов не могла выдержать общего напора объективных трудностей и бюрократизма и постепенно все более и более сходила на-нет.

В 1922 г. районные советы переводят часть своих отделов, как например топлива, управления предприятиями, на хозрасчет, соединяя некоторые из них друг с другом. Однако размах их деятельности непрерывно уменьшается.

В финансовом отношении права районных советов все более ограничиваются. Коллегиальность в работе отделов президиумом Московского совета упраздняется, и они переводятся на единоличное управление. Общее число районных советов уменьшается до 6. Секции районных советов подчиняются непосредственно бюро секций Московского совета, причем количество самих секций значительно сокращается. Хотя в состав секций с правом совещательного голоса

[1] Из постановления президиума Моссовета от 26 сентября 1921 г., см. МГАБ. 1921, дело № 208, с. 68.

[2] Из отношения Моссовета от 29/XII-21 г., там же, с. 98.

[3] Из постановлений президиума Рогожско-симоновского совета по докладу Москомгосора от 14/VI-21 г., МГАБ, 1921, дело № 8. В первом пункте своего постановления президиум райсовета, между прочим, говорит, что Москомгосор должен «содействовать райсоветам в исполнении строительных задач, а не координировать деятельность между районами».

привлекаются дополнительные кадры из женотдела, комсомола и др. организаций, но их работа от этого не оживилась. Даже Московский совет вынужден признать лишь относительное улучшение качества работы некоторых секций, да и то «лишь потому, что, сопоставляя их работу в целом и всю секционную работу в настоящем с весьма слабой деятельностью секций в прошлом, мы, где в большей, где в меньшей мере, видим пульс с трудом, но все же налаживающейся работы» [1].

К этой характеристике работы секций вряд ли можно что прибавить. Сам президиум Моссовета вынужден признать, что в прошлом они работали весьма плохо, а теперь тоже почти не лучше.

Состав секций в районных советах Москвы в 1922/23 г. определялся следующим образом [2]:

Наименование организаций	Абсол цифры	В %
Членов районных советов	1299	63,3
Членов Московского совета	413	20,1
Делегаток женотдела	202	9,9
Членов комсомола	68	3,3
Представителей фабзавкомов	5	0,2
Представителей предприятий	64	3 2
	2051	100,0

Таким образом, основная масса членов секций в районных советах комплектовалась из депутатов районных советов. Членов Моссовета, являвшихся одновременно и членами районных советов, было всего лишь 413 человек из 1 696 общего числа депутатов Моссовета, или 24,3% по отношению к общему числу. Процент, сам по себе не особенно высокий, еще больше уменьшится, если мы примем во внимание, что целый ряд членов районных советов, особенно работавших в аппаратах, были в то же время и членами Московского совета.

Распределение по секциям депутатов и представителей рабочих организаций видно из следующих цифр:

Записалось в секции

Наименование секций	В абсолютн. цифрах	В %
Коммунальная	520	25,4
Здравоохранения	431	21,2
Народного образования	361	17,6
Помгол	295	14,4
Топливная	147	7,2
Собеса	131	6,3
Транспортная	82	4,0
Красноармейская	47	2,3
Производственно-торговая	21	1,0
Нарсуд	13	0,6
	2051	100,0

[1] «Перевыборы Московского и районных советов 1922—1923 г.», изд. Моссовета, с. 30.

[2] Таблицы составлены на основании данных брошюры «Перевыборы Московского и районных советов».

Посещаемость секций в среднем равнялась 37.5%. Некоторые секции имели еще подсекции. В чем выразилась работа секции? «Практическая работа, проделанная за отчетный период членами секций. сводится к следующему: 1) обследования и ревизии, 2) участие в работе в различных комиссиях, 3) сопровождение маршрутов, 4) проведение кампаний и 5) отдельные задания и проч. работы» [1]. Вот все объекты работы секций как Московского, так и районных советов. Каковы же результаты? Обратимся опять к данным Моссовета. «Переходя к выяснению результатов обследований, приходится к сожалению отметить, что они во многих случаях представляются неизвестными». А те данные, которые известны, свидетельствуют «о далеко не блестящей работе многих обслуживающих население учреждений».

«По другой группе работ, т. е. об участии членов секций в работе комиссий, можно сказать очень немного за отсутствием материала». «Третья разновидность практической работы заслуживает особого внимания. Эта отрасль работы целиком приходится на секцию помгола... На сопровождение маршрутов и продвижение поездов в голодающие губернии секцией было выделено 13 человек, с успехом выполнивших свою работу. По четвертой группе, т. е. по проведению кампаний, членами секций проявлено было достаточно энергии. Из проведенных кампаний следует отметить кампанию по изъятию церковных ценностей, сбору продуктов в помгол с неорганизованного населения, организацию жилищных товариществ, работу по очистке владений от мусора» и т. п. Наибольшие успехи в этих кампаниях падают на долю помгола в связи с изъятием церковных ценностей и сбором продуктов, так как трудящиеся Москвы горячо откликнулись на помощь голодающим. В общем итоги работы секций довольно мало интересовали президиум Моссовета, который сам констатирует, что «еще не вполне налажено руководство секционной работой», а члены секций, в свою очередь, недостаточно осознали «необходимость активного участия в работе» [2].

Как видим, работа секций как по качеству, так и по количеству принявших в них участие депутатов была довольно слабой, хотя по «Положению» все депутаты должны были работать в той или иной секции. Инертность депутатов к секционной работе не прошла, как видно, и в первый период нэпа.

Пленумы районных советов в этот период также созываются довольно редко, главным образом для заслушивания информационных докладов или отчетных докладов различных отделов Московского совета. Эти отчетные доклады по существу были тоже почти информационными докладами, поскольку районные советы фактически ничем другим не могли реагировать на изменение направления их работы, кроме благих пожеланий в резолюциях. Насколько редко собирались пленумы районных советов, показывает хотя бы тот факт, что за 1923 24 г. пленум Бауманского совета собирался 11 раз. из которых 2 заседания были экстренными, торжественными, не предусмотренными никакими «планами». а на остальных «плановых» заслушивались информационные и «отчетные» доклады. Разумеется, на пленумах районных советов необходимо было ставить и информационные доклады по различным вопросам советского строительства, так как

[1] Цитаты приводятся по брошюре: «Перевыборы Московского и районных советов» с. 35. 36 и 37.

[2] «Перевыборы Московского и районных советов», с. 39.

на них присутствовали представители предприятий, для которых подобные доклады имели известное значение, давая им возможность быть в курсе советской политики по тем или иным вопросам, особенно связанным с нуждами и интересами местного трудящегося населения, но сводить работу пленумов только к информационным собраниям—значит искажать основы советской власти. Работа исполнительных органов районных советов в свою очередь заключалась главным образом в заслушивании информационных докладов и в разрешении своих внутренних организационных вопросов. Для характеристики отметим, что в том же Баумановском районном совете за тот же отчетный период на заседании исполкома в течение года было рассмотрено 64 вопроса, из которых 7 организационных, 24 информационных, 3 вопроса о назначениях, отстранении и переводе работников совета, а остальные 30 вопросов отчетом отнесены к числу «разных». Что скрывается под этой рубрикой «разных»? Вероятно смесь тех же организационных с информационными, перемешанных с отстранениями, назначениями, переводами и отпусками работников совета. Содержание работы президиумов исполкомов было не выше работы исполнительных комитетов. Так, например, на 40 заседаниях президиума Бауманского совета за тот же отчетный период было рассмотрено 296 вопросов, из которых на долю организационных приходится 86, информационных 134. посвященных различным кампаниям 4, и на перемещения, назначения и перевод работников совета 5 вопросов. Остальные 64 вопроса отнесены в рубрику «разных» [1]. Таким образом главная масса вопросов приходится на информационные сообщения, и около одной трети посвящено различным внутренне-организационным мероприятиям. Эта картина работы руководящих органов одного из рабочих районных советов чрезвычайно показательна и дает яркий облик роли районных советов того периода. Разумеется, при таком положении районные советы долго существовать не могли.

Это замирание работы районных советов шло параллельно с сокращением их прав и функций. «Положение ВЦИКа о городских советах от 26 января 1922 года» носит на себе печать последнего периода военного коммунизма и начала новой экономической политики. Районные советы «Положением» лишаются непосредственного представительства от масс и по существу превращаются в районные секции городских советов; так, согласно «Положению», «в крупных городах для удобства обслуживания населения могут быть организованы районные советы, составляемые из членов городского совета, разбитых порайонно. Районные советы действуют согласно особому «Положению» [2].

Этим постановлением районные советы как самостоятельные органы в Москве упразднялись, превращаясь, по примеру Петрограда, в территориальные секции Московского совета. Хотя на практике в Москве до этого дело не дошло, но все же права и функции районных советов, как мы видели, резко сократились. «Особого положения» о их деятельности, о котором было указано в постановлении ВЦИКа. районные советы так не дождались. Что же касается «Положений», вырабатываемых городскими советами, то они с каждой новой

---

[1] Цифры приводятся по «Годовому отчету Баумановского районного совета за 1923—24 г.», М., 1924, с. 6, 7.

[2] Собр. узак. и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства, 5/III 1922 г., № 10, с. 122.

редакцией непрерывно уменьшали объем прав районных советов. Насколько интенсивно шел процесс сокращения прав районных советов, показывает хотя бы тот факт, что на протяжении двух лет—1922 и 1923—Московским советом пять раз пересматривалось «Положение о районных советах», причем после каждого пересмотра их права становились все уже и уже.

Секционная работа в свою очередь не могла развернуться, так как была поставлена «Положением» в полную зависимость от отделов и их заведующих, а практика лишь усилила этот порядок. Взятый курс на централизацию работы городских советов привел к тому, что вся работа, выполняемая на территории районов, производилась уже не районными советами, а соответствующими отделами Московского совета. Отделы районных советов упраздняются и вместо них вводятся уполномоченные соответствующих отделов. Таким образом общая линия Московского совета устанавливалась на полную ликвидацию районных советов, становившихся даже для него как бы лишними посредствующими звеньями в системе Московского совета. Уже в начале 1924 г. роль районных советов сводилась к роли наблюдения и контроля за учреждениями, находившимися на территории районов, и к обслуживанию мелких бытовых потребностей населения и Красной армии.

Один из руководителей Московского совета того времени, давая характеристику состояния районных советов, между прочим писал: «Организационное строительство в последние годы шло по линии рациональной постановки работы в каждом учреждении, по линии ответственности за порученную работу руководителя каждого учреждения, по линии устранения возможно большего количества всяких посредствующих звеньев и инстанций. В этом отношении районные советы как бы отмирали, являясь посредствующими и лишними звеньями между президиумом Московского совета, с одной стороны, и учреждениями, расположенными в районе—с другой» [1].

Это было написано в период оживления советов, когда жизнь уже настойчиво требовала оживления и углубления работы советов вообще и районных в частности, и поэтому надо было найти «обоснование» отмиранию районных советов в прошлом.

Бесспорно, сокращение деятельности советов, уменьшение их активности и постепенное замирание деятельности трудящихся в значительной мере зависело от объективных условий страны. Но не подлежит также ни малейшему сомнению, что изрядная доля падает и на бюрократический аппарат, стремившийся освободиться из-под воздействия и контроля масс. Для бюрократического аппарата районные советы были лишь «посредствующими и излишними звеньями» между президиумом Моссовета и учреждениями, находившимися на территории районов. Бюрократизм «не видел» в районных советах формы пролетарской диктатуры,—формы, посредством которой трудящиеся массы снизу воздействуют, управляют и руководят государственным аппаратом. Подальше от контроля масс, поменьше помехи с их стороны — вот в сущности весь несложный лозунг бюрократических элементов аппарата. Правда, с экономическим возрождением страны росла и активность масс, искавшая в советском строительстве примене-

[1] Любимов, Районные советы в прошлом и настоящем, «Власть Советов», 1925, № 46—47.

ние своей энергии. Поскольку это стремление встречало известное противодействие, постольку, естественно, нарастала опасность отрыва госаппарата от масс. Поэтому «работа по вовлечению масс в практическое строительство должна быть усилена именно в виду опасности отрыва госаппарата от масс»—гласило постановление XIII Парт. конференции [1].

После подобной директивы советскому бюрократизму волей-неволей приходилось провозглашать лозунги оживления и активизации масс, но это «оживление» и «активизация» нисколько не вредили его спокойной, а главное—бесконтрольной со стороны масс работе, поскольку все «оживление» и «активизация» сплошь и рядом сводились к крикливому выступлению на собраниях или к хлесткой газетной статье, о которых на другой же день старалась не вспоминать. Подобного рода любители оживления забывали, что «если в управлении принимает участие 15 — 20 человек, то они поневоле становятся бюрократами, сколько бы они ни говорили против бюрократизма» [2].

Особенно наглядно выявилось это в Ленинграде, где своеобразная «массовость» в работе районных советов приняла совсем карикатурную форму. Как уже было выше отмечено, там районные советы как таковые перестали существовать со второй половины 1919 г., превратившись по существу в районные секции Петроградского совета. В качестве таковых они продолжали существовать все время, имея своей задачей объединить «по соответствующим районам города членов Ленинградсовета в целях наибольшего использования их для практической государственной работы и создания более гибкого законодательного и управляющего советского аппарата» [3].

После каждых перевыборов Ленинградского совета, перед тем как приступить к своим работам, в городском совете «члены Петроградского совета созываются порайонно на организационные заседания, которые избирают из своей среды райисполком, в количестве не более 25 членов, после чего райсоветы собираются по мере надобности, перенося центр тяжести работы в секции» [4].

«Райисполкомы, избранные райсоветами для повседневной исполнительной работы в масштабе района, выполняют все распоряжения и постановления губисполкома и Ленинградсовета, а также те мероприятия райсоветов, которые носят районный характер» [5]. По «Положению» «при райисполкомах функционируют» 7 отделов, за исключением исполкома центрального района, при котором число

---

[1] «Российская коммунистическая партия (б) в резолюциях ее съездов и конференций», ГИЗ, 2-е изд., 1924, с. 371.

[2] Из постановления 2-го (12) Московского губернского съезда советов, изд. Моссовета, 1920, с. 3.

[3] «Доклад о работе Володарского райисполкома за отчетный 1923—24 г. на пленуме Губисполкома, 3 сент. 1924 г.», Л., 1924, с. 3. В Ленинграде районные советы, как таковые, весьма редко упоминаются. Они заменялись не только в действительности, но и в официальных отношениях райисполкомами.

[4] «Положение о районных советах», 1923 г., см. «Сборн. обязат. пост. Ленингр. губисполкома и президиума», составленный на 10/X-24 г., Л., 1924.

[5] Из доклада Володарского райисполкома на пленуме Ленинградского губисполкома. Райисполкомы, в свою очередь, избрали президиум в составе 5 человек.

отделов было ограничено 5-ю[1]. Несколько комиссий существовало непосредственно при президиумах районных советов. По «Положению» «отделы райисполкома в своей деятельности руководятся, инструктируются и контролируются соответствующими губотделами, которые свои руководящие указания согласуют с райисполкомами». Заведующие и уполномоченные районных исполнительных комитетов избираются «райисполкомами и утверждаются соответствующими губотделами». Структура районных отделов и их штаты устанавливались «соответствующими губотделами по соглашению с райисполкомами». Таким образом отделы районных советов действительно при них только «функционировали», почти нисколько в своей работе не завися от них.

Пленумы районных советов собирались, согласно «Положению», «по мере надобности» и притом почти всегда в расширенном составе. Районные исполнительные комитеты, в свою очередь, собирались главным образом в расширенном составе. Для большей связи с массами собрания районных советов и исполнительных комитетов иногда происходили на фабриках и заводах. Этим путем стремились оживить работу районных советов.

В своем отчете за 1923 24 год Ленинградский губисполком, говоря о «кампании по оживлению деятельности райисполкомов», указывал, что «мероприятия по оживлению районной работы явились в отчетном году новой и притом в высшей степени важной формой выполнения пункта наказа о привлечении к советскому строительству культурно выросшего за время революции рабочего»[2].

В числе этих мероприятий на первом месте находятся «расширенные заседания райисполкомов и райсоветов», которые устраивались «с участием представителей фабр.-заводских предприятий, воинских частей, коллективов РКК, ВЛКСМ и делегаток от работниц».

Каковы итоги этого оживления? За ответом на этот вопрос обратимся к данным отчета Ленинградского губисполкома. Нижеприведенная таблица показывает общее количество собраний, устроенных в течение указанного отчетного года районными советами и райисполкомами:

РАЙОНЫ	Советы		Исполкомы	
	Всего заседан.	Из них расшир.	Всего заседан.	Из них расшир.
В.-Островский	1	1	7	4
Володарский	2	2	8	3
Выборгский	2	2	6	4
М. Нарвский	4	3	9	5
Петроградский	3	2	5	3
Центральный	2	—	6	1
Итого	14	10	41	20

[1] При райисполкомах функционировали следующие отделы: отдел коммун. хоз-ва, уполномоченный губоно, уполномоч. губздрава, произв. эксплоат. отдел, камеры инспекторов охраны труда, кассы соцстраха, приписные кассы Наркомфина. Исполком центрального района не имел: ком. отдела и приписной кассы Наркомфина.

[2] Цитаты и таблица приводятся по «Отчету Ленинградского совета и губисполкома с 1/X-23 г. по 1/X-24 г.», изд. Орготдела ГИК, Л., 1924, с. 12. Следует

Как видно из этой таблицы, районные советы собирались в год в среднем несколько больше двух раз. Некоторые из них, как например В.-Островский, собирался в течение года всего лишь на одно заседание, 3 районных совета устроили по два заседания и только Петроградский—3 и М.-Нарвский—4. 70 проц. общего числа собраний приходится на долю расширенных, а В.-Островского районного совета и все 100, поскольку в течение одного года было лишь всего одно собрание, но зато расширенное. Естественно, что это «расширение» и «углубление» работы носило показной характер. Отчего, в самом деле, не устроить в течение года один-два квалифицированных митинга и на них не поговорить вообще о своих достижениях и недостатках [1].

То же самое и о работе районных исполнительных комитетов. Будучи ограничены в своей работе даже в руководстве отделов, числившихся «при них», а фактически со всем штатом находившихся в непосредственном распоряжении отделов Ленинградского губисполкома, им ничего не оставалось делать, как «оживлять» себя разговорами на расширенных заседаниях тем более, что и вопросы по существу рассматривались информационного порядка, куда можно было вносить сколько угодно благих пожеланий [2].

На втором месте по оживлению районных советов отчет Ленинградского губисполкома ставит увеличение числа членов в районных исполнительных ко-

---

отметить, что райисполкомы в своих отчетах (отчетов райсоветов за этот период мы не встречали) несколько увеличивают как число заседаний вообще, так и расширенных в частности. Чем объясняется это несовпадение, «бюрократизмом» ли Ленинградского ГИК или «официальным оптимизмом» райисполкомов—трудно сказать.

[1] Например, Выборгский районный совет в течение года на своих двух заседаниях рассмотрел следующие вопросы: 1) о социальном страховании, 2) о финансовой реформе, 3) об оживлении работы райисполкомов и 4) доклад губстраха. См. «Доклад о работе Выборгского райисполкома за время с 1/XI-23 г. по 1/X-24 г.», 1924, Л., с. 3.

[2] Насколько райисполкомы серьезно «обсуждали» дела своих районов и «руководили» работой в них, видно из того, что исполком Володарского района на своих 9 заседаниях, бывших у него в течение отчетного 1923—24 г., рассмотрел всего 16 вопросов, из которых 11 приходятся на доклады губернских органов и лишь 5 непосредственно относятся к работе районного совета. Но и эти 5 вопросов в большей части носят организационный характер: 1) выборы президиума исполкома, 2) утверждение зав. отделами, 3) доклад президиума о работе исполкома, 4) утверждение расширенного исполкома и план будущей его работы и, наконец, 5) текущие дела (см. 7 с. доклада). К некоторым докладам губотделов были прибавлены содоклады районных отделов и уполномоченных, но даже, если и их принять во внимание, то все-таки на 11 докладов губернских органов придется вместе с докладами, содокладами и текущими делами 9 вопросов. Характерно, что повестка двух заседаний исполкома состояла исключительно из докладов (по два на заседания) губ. органов, без всякой примеси даже текущих дел района. Райисполком в своем докладе отмечает, что «все вопросы, которые стояли на заседании райисполкома, имели существенное значение для р а й о н а» (см. отчет, с. 7, подчеркнуто в отчете —*Е. И.*). Он, вероятно, из скромности забыл упомянуть, что большинство из них имело существенное значение не только для Володарского района, но и для всего Ленинграда вместе с губернией. Насколько сами члены исполкома придавали серьезное значение работе райисполкома, видно из того, что состав райисполкома райсоветом был утвержден 16 ноября, а первое организационное собрание райисполкома состоялось лишь 12 декабря, т.-е. почти спустя месяц (см. отчет, с. 6).

митетах, дошедших в некоторых районных исполнительных комитетах к концу отчетного года до 40 и больше человек. Так, например, в Выборгском районе было избрано вновь 20 товарищей с решающим и 72 с совещательным голосом [1]. Это считается «в высшей степени важной формой выполнения пункта наказа о привлечении к советскому строительству культурно-выросшего за время революции рабочего». Избрать дополнительно с решающим голосом 20 человек в исполком, который даже не может сменить своего заведующего, и 72 с совещательным в совет, называется на официальном языке Ленинградского губисполкома «в высшей степени важной формой» оживления советов.

Не лучше обстояло дело и с третьей формой оживления районных советов— с районными секциями или, как они официально назывались, комиссиями. Всего по пяти районным советам [2] было организовано 25 комиссий с общим количеством участников в 817 человек. В составе этих 817 человек было 267 членов Ленинградского совета или 15,5 проц. по отношению к общему числу членов совета. Принимая во внимание обязательность участия членов в комиссиях, приходится признать, что активность депутатов Ленинградского совета в районах была не слишком велика. Остальные члены комиссий приходятся на долю других организаций [3].

Каждая комиссия в течение года имела в среднем 3 заседания. В районах наиболее продуктивно работали комиссии: районных здравотделов и **районов.** В общем, как видим, секции работали не особенно активно. Таким образом «задача Ленинградского совета IX созыва в том, чтобы культурно-выросшего рядового рабочего приблизить к хозяйственной работе и советскому строительству» [4] была далеко не выполнена.

Это приближение к советскому строительству «культурно-выросшего рядового рабочего» станет еще виднее из цифр состава Ленинградского совета.

---

[1] «Отчет Ленинградского совета и губисполкома», Ленинград, 1924, с. 13.

Выборгский районный совет в своем отчетном докладе расшифровывает это «избрание» в исполнительный комитет с совещательным голосом: «1) На заседании пленума райсовета произведен дополнительный выбор 20 человек членов райисполкома из числа членов Ленинградского совета, таким образом, состав исполкома увеличен до 40 человек. 2) Выделены от всех предприятий района в райсовет с совещательным голосом 72 человека, которые использованы для работ созданных комиссий и обследовательских групп» (см. «Доклад о работе Выборгского райисполкома» 1 ноября 1923 г. — 1 октября 1924 г., Ленинград, 1924, с. 5).

Таким образом, избрание в исполком с совещательным голосом оказалось всего лишь выделением в райсовет с совещательным голосом и все оживление тем самым превратилось в комедию не только по существу, но и по форме.

[2] За исключением Володарского, не вошедшего в сводку.

[3] В секции привлекались помимо членов советов также члены правлений профсоюзов, комсомола, фабзавкома и женотделов.

[4] Из наказа Ленинградскому совету, «Отчет ГИКа за 1923/24 г.», с. 8.

Распределение членов Ленинградского совета IX созыва по занятиям в момент выборов[1]:

	Рабочие	Служащие	Лица своб. проф. находящ. на службе.	Раб парторганизаций	Военные	Учащиеся	Дом. хоз.	Безработн.	Всего
В абсолютных цифрах.	167	498	45	533	313	96	32	39	1722
В %%	9,7	28,9	2,6	30,8	18,2	5,6	1,9	2,3	100

Эти данные достаточно красноречиво говорят о степени вовлечения «культурно выросшего за время революции рядового рабочего». Слова—на этот период остались словами. а на деле мы видим, что в составе Ленинградского совета рядовых рабочих имелось только 9,7, что в абсолютных цифрах составляет всего 167 человек. Эта маленькая группа рабочих терялась в огромной массе представителей партийного и советского аппарата, которые были представлены количеством в 6 раз больше, чем рабочие от станка. Военные имели представительство в 2 раза больше, чем весь ленинградский пролетариат. Даже учащиеся, лица свободных профессий, вместе с домашними хозяйками и безработными имели большее представительство, чем пролетарии от производства. При таких условиях всем разговорам о вовлечении масс в советскую работу была грош цена. Во время выборов бюрократический аппарат искал кандидатов в депутаты везде, где только мог, забыв лишь только заглянуть к рабочим массам, находящимся на производстве. Краса и гордость революции—пролетариат Ленинграда, исколесивший все необъятные равнины советской страны, голос которого в годы гражданской войны звучал набатным призывом по всей республике, оказался в итоге «оживления» за пределами своего собственного совета, за который он боролся на всех фронтах с внутренней и внешней контрреволюцией. Более яркого бюрократического извращения советской власти трудно себе и представить. В подобном «оживлении» было не только слишком много официального оптимизма, но налицо имелось немало и хлестаковского самовосхваления, изобильно расточаемого самовлюбленными бюрократами.

Насколько это бюрократическое оживление было иллюзорным, ни в какой мере не отвечающим потребностям времени, видно хотя бы из того, что оно далеко отставало от темпа работы районных советов последнего периода военного коммунизма, о котором в широких кругах партии и всей советской общественности сложилось представление, как о периоде военного командования, когда ни о какой инициативе масс не могло быть и речи. Нижеприведенные данные о работе московских районных советов во второй половине 1920 г. лучше вся-

[1] Процентные данные, взятые из «Отчета Ленинградского совета и губисполкома с 1/I по 1/VII-1925 г.», с. 128. Цифра всего состава взята из «Отчета Ленинградского губисполкома» с 1/X-1923 г. по 1/X-1924 г., с. 3. Абсолютные числа для каждой группы депутатов вычислены мною на основании процентных данных Ленинградского губисполкома.

ких слов опровергают такое представление и нагляднейшим образом показывают, что даже в последний период военного коммунизма, когда роль районных советов чрезвычайно сильно упала, они все же работали гораздо лучше, чем при разговорах об «оживлении» в 1923/24 году [1]:

Районы	Совет			Исполнит. комитет		
	Колич. заседаний	Число рассмотр. вопросов	Среднее кол. вопр. обсужд. на одном заседан.	Колич. заседаний	Число рассмотр. вопросов	Среднее кол. вопр. обсужд. на одном заседан.
1. Бауманский	5	24	4—5	6	26	4—5
2. Городской	9	32	3—4	10	63	6—7
3. Замоскворецкий	5	12	2—3	7	28	4
4. Краснопресненск.	9	47	5—6	10	50	5
5 Рогожско-симонов.	14	36	2—3	13	50	3—4
6. Сокольнический	5	16	3—4	9	22	2—3
7. Хамовнический	6	20	3—4	7	18	2—3
В среднем около	8	27	3—4	9	37	4—5

Эти данные за $5\frac{1}{2}$ месяцев показывают, что районные советы даже в последний период военного коммунизма выполняли работу на территории своих районов гораздо лучше, чем в первые годы новой экономической политики. В последний период военного коммунизма они были еще той формой, посредством которой трудящиеся массы принимали непосредственное участие в управлении, разрешая повседневные нужды населения на территории районов. Весьма показательно, что на заседаниях исполнительных комитетов районных советов только в Городском и Рогожско-симоновском районах было рассмотрено по одному политическому вопросу, а остальные вопросы в исполнительных комитетах были чисто делового характера, связанные с управлением и хозяйственной жизнью района.

Даже на общих собраниях районных советов политические вопросы, хотя и занимают значительное место, но в общем на каждый совет в среднем не превышают 4, в то время как организационных было 6, отчетных докладов отделов 10 и на долю других падает 7 вопросов.

В Петрограде в течение отчетного года (с июля 1920 по июль 1921) пленум совета даже такого не пролетарского района, как 2-й городской, собирался 11 раз, причем за исключением одного торжественного заседания 10 других были посвящены разбору 33 вопросов, из которых на долю политических приходится 5, экономических 9, организационных 6, просвещения 2 и на разные 11. Исполнительный комитет заседал в течение года 29 раз и рассмотрел 165

[1] Таблица составлена на основании данных «Отчета Исполнительного комитета Моссовета II Губ. съезду советов за июнь—ноябрь 1920 г.», Москва, 1920, с. 579—580.

вопросов самого разнообразного характера, в числе которых было 20 докладов отделов [1]. Таким образом, «оживленным» районным советам 1923/24 года было очень далеко до их работы, выполняемой ими в самые тяжелые времена военного коммунизма.

Районные советы в 1924 г. подошли к той черте, за которой ставился в Москве вопрос о целесообразности их существования. В Ленинграде их, как самостоятельных органов почти уже не было. Там если и выполнялась какая-нибудь работа, то районными исполнительными комитетами и их президиумами. О районных советах там стали постепенно забывать. Исполнительные комитеты, заменив их, сами в свою очередь были обречены на прозябание. В таких условиях, естественно, неизбежно становился на очередь дня вопрос о их дальнейшем существовании.

Мы уже видели, что новая экономическая политика потребовала от промышленности известной дани в виде «разбазаривания» части своих оборотных, а отчасти и основных капиталов, на основе которой она затем смогла развернуть свою деятельность и при помощи рыночных отношений стремительным темпом пойти вперед.

Замирание деятельности советов вообще и районных в частности было своего рода политической данью первому периоду новой экономической политики. Рабочему классу приходилось напрягать все свои силы на восстановление производства. Поскольку эта задача решалась положительно, тем самым на очередь дня неизбежно должен был встать и вопрос не о словесном, а о действительном оживлении советов, опирающемся на соответствующее расширение их прав и функций.

1924/25 хозяйственный год был годом наиболее бурного подъема промышленности. В этот год наметился также и особо резкий поворот в активности рабочего класса, переставшего уже довольствоваться разговорами о привлечении, а стремившегося к непосредственной активной работе в советском строительстве. В связи с этим и роль советов вообще и районных в частности стала быстро возрастать, и они все больше и больше начинают втягивать в хозяйственную и общественную жизнь широкие кадры трудящихся, а вместе с этим начинает увеличиваться и их роль как формы участия рабочих в управлении советским государством.

---

[1] См. «Отчет о работе Сов. раб. и кр. деп. 2-го Городск. района за 1920/21 г.», изд. сов. Гор. района, с. 8—9. Совет Московско-заставского района имел за тот же отчетный период 15 заседаний, а исполнительный комитет Московско-заставского р-на—48. См. «Отчет о работе совета Моск.-заставского р-на» за 1920—21 г., Петроград, изд. исп. ком. Моск.-заставского райсовета, с. 10.

VIII. РАЙОННЫЕ СОВЕТЫ В ПЕРИОД ОЖИВЛЕНИЯ

Бурный темп подъема промышленности, наметившийся в первые годы нэпа, продолжал стремительно развиваться и дальше. Благодаря огромной энергии и инициативе, проявленной трудящимися массами Советского Союза, восстановительный ход народного хозяйства продолжал итти вперед гигантскими шагами. Особенно крупные успехи были достигнуты в промышленности, которая уже в 1924/25 хозяйственном году близко подошла к довоенному уровню. Нижеследующая табличка наглядно показывает тот стремительный бег промышленности, который она имела за эти годы [1]:

Годы	Валовая продукция по довоенным ценам					
	Крупная		Мелкая		Итого	
	В милл. руб.	В %% к предыдущ. году	В милл. руб.	В %% к предыдущ. году	В милл. руб.	В %% к предыдущ. году
1924/25 . . .	3958	146,2	979	121,1	4937	140,2
1925/26 . . .	5746	145,2	1130	115,4	6876	139,3
1926/27 . . .	6611	115,1	1209	107,0	7820	113,7
1927/28 . . .	7558	114,3	1312	108,5	8870	113,4

Из этих данных видно, что промышленность по величине своей продукции в 1924/25 г. близко подошла к довоенному состоянию, а в 1925/26 г. сравнялась с довоенным уровнем. В следующие годы подъем промышленности, хотя значительно и ослаб, благодаря использованию всего наличного оборудования, но все же оставался еще на довольно высоком уровне. Этот темп развития наряду с быстрым созданием материальных ценностей означал в то же время и быстрый рост, а вместе с тем и восстановление концентрации пролетариата, который, будучи в годы гражданской войны распылен и ослаблен, теперь вновь собирался в промышленных центрах и опять начинал активно воздействовать на ход советского строительства.

[1] Таблица составлена по «Контрольным цифрам народного хозяйства за 1926/27 г. и за 1927/28 г.». Следует отметить, что фактический рост продукции за 1926/27 г. и за 1927/28 г. несколько превышает приведенные здесь данные «Контрольных цифр Госплана».

«Основное в нашем внутреннем положении,—говорил т. Сталин в политическом отчете Центрального комитета на XIV Партсъезде 18 декабря 1925 г.,—то, что бьет в глаза и отчего никак нельзя отвертеться, состоит в том, что в связи с улучшением материального положения рабочих и крестьян поднялась их политическая активность, они стали более критически относиться к нашим недостаткам, более громко говорить о недочетах в нашей практике» [1]. Являясь основной движущей силой в развитии промышленности и чувствуя под собой более твердую материальную базу, пролетарские массы, естественно, стремились также и к непосредственному управлению и руководству в советах. Декламация их больше уже не удовлетворяла ни в какой мере. Они требовали практического участия в советском строительстве, а когда это стремление не получило соответствующей реализации, то они ответили довольно сильным пассивным сопротивлением, отказываясь принимать участие в выборах в советы. Само собой понятно, что подобное пассивное отношение трудящихся масс к советам при имевшейся в наличности энергии грозило серьезными последствиями. «Каким образом привлечь рабочих и крестьян к советской власти. Что значит привлечь к советской власти? Это значит найти такие формы советской власти, которые бы впитали, по крайней мере, основную массу крестьянства, основную массу рабочих, чтобы массы чувствовали, что они участвуют в решении выдвигаемых жизнью практических задач. Какие у нас органы, которые наиболее охватывают массу, к которым эти массы уже привыкли, и где массы уже проявили свое массовое действие. Конечно, такими органами являются советы» [2].

«Советы—единственная организция, могущая объединить политические, хозяйственные, культурные и административные вопросы и организовать политическую активность рабочих и крестьян» [3].

Однако для того, чтобы выполнить эти задачи, советы должны были освободиться от того окостенения и бюрократизма, которые начали довольно сильно в них проникать. Иначе энергия масс могла пройти мимо них. «То правительство, которое не считается с известной накопившейся энергией и которое не умеет эту энергию направить в желаемое русло, такое правительство обыкновенно не выдерживает; оно оказывается не на высоте своего положения, оно гибнет.

Энергия в массах стала накопляться, и мы должны дать ей здоровый выход, эту энергию использовать в интересах советского государства и направить ее в русло советского строительства. И вот наша задача в настоящий момент — накопленную энергию масс рабочих и в особенности крестьян, где особенно усилилось накопление энергии, направить по линии советского строительства» [4].

---

[1] «Стенографический отчет XIV Партсъезда», Гиз, 1926, с. 41.

[2] Из доклада т. Калинина на совещании по вопросам советского строительства, январь 1925, изд. ЦИКа, М., 1925, с. 9.

[3] Из доклада т. Кагановича, там же, с. 98,—подчеркнуто автором.

[4] Калинин, там же, с. 13.

Работа по оживлению советов и улучшению их работы была поставлена на очередь дня и должна была найти свое выражение в известных организационных мероприятиях, так как вполне понятно, что от одних разговоров улучшения их работы произойти не могло. Результаты довольно серьезных обсуждений в различного рода совещаниях были отражены в резолюции по вопросам советского строительства III Съезда советов СССР, происходившего в мае 1925 г. В своем постановлении Съезд указывал, что «путь улучшения советского аппарата лежит в дальнейшем вовлечении в управление государством широких рабочих и крестьянских масс» [1].

Съездом был намечен целый ряд мероприятий, в числе которых на первый план выдвигались:

«а) дальнейший пересмотр и уточнение компетенции местных советов в целях избежания волокиты, вытекающей из неправомочности местных органов власти разрешать вопросы местного значения. В связи с происходящим районированием такой пересмотр должен в основном обеспечить районам компетенцию уездов, а округам — компетенцию губерний;

б) принятие ряда мер к укреплению хозяйственно-финансовой основы местных советов путем более точного разграничения имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения и предоставления местным советам более широких прав по этим вопросам» [2].

В результате этого постановления Союзного съезда советов появилось новое «Положение о советах», принятое ВЦИКом 24 октября 1925 г. Это «Положение» значительно увеличивало права и функции советов и тем самым подводило серьезную базу под их практическую работу.

Районные советы по новому «Положению» пользуются непосредственным представительством от масс. Право образования районных советов, объединяющих «отдельные части города» [3], распространяется на города с населением свыше 50 тысяч человек. Однако это право образования находится под большой опекой вышестоящих органов. Для образования районного совета требуется постановление городского совета, затем оно должно быть одобрено «соответствующим Центральным исполнительным комитетом автономной республики, Исполнительным комитетом автономной области, краевым, областным или губернским исполнительным комитетом», и, наконец, утверждено «Президиумом Всероссийского центрального исполнительонго комитета».

Руководство районными советами «Положением» возлагалось на городские советы. «Положение» оговаривало, что районные советы не имеют непосредственного представительства на съездах. Общая установка их работы должна была быть определена особой инструкцией Всероссийского центрального исполнительного комитета.

---

[1] «III Съезд советов СССР», «Бюллетень» № 14, изд. ЦИКа СССР, Москва, 1925, с. 32.

[2] Там же.

[3] Цитаты приводятся по «Положению о городских советах 1925 года», см. Собрание Узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства, 1925 г., № 91, 28 декабря, ст. 662.

Согласно «Положению» о городских советах секции в значительной мере освобождаются от опеки отделов и их заведующих, и им предоставляется право, в случае несогласия с решениями президиумов советов, на которые по «Положению» возложено непосредственно руководство работами секций, обращаться к пленуму советов.

Инструкции ВЦИКа, на основании которых должны были действовать районные советы, постигла судьба «Положения» о районных советах, обещанного ВЦИКом в «Положении» о советах в 1922 г. Отсутствие положения о районных советах отразилось на их деятельности чрезвычайно отрицательно. Их работа была поставлена в полную зависимость от местных городских советов, которым в свою очередь приходилось преодолевать большое сопротивление со стороны губисполкомов, так как последние фактически возглавляли руководство городскими советами, а тем самым и районными советами.

Несмотря однако на отсутствие инструкции ВЦИКа, «Положение о советах 1925 г.» значительно оживило деятельность уже существовавших районных советов и вызвало к жизни целый ряд новых в других городах. Однако отсутствие точно определенных границ их работы, при наличии большого бюрократизма в центрах, которым они непосредственно были подчинены, вело к тому, что их роль, права и функции были довольно отличны друг от друга. Это нашло свое отражение и в тех «Положениях», которые были изданы на местах. Все они значительно отличаются друг от друга. Во многих же местах городские советы все еще ждут инструкции ЦИКа и там до сих пор нет никакого «Положения» о районных советах, работа которых ничем не регулируется или, вернее, до того регулируется, что она не может как следует развернуться.

Из всех существующих «Положений» наиболее подробно разработаны «Положения» Московского и Ленинградского советов, а также Северо-кавказского краевого исполкома. На этих «Положениях» придется несколько подробнее остановиться.

Совещания по советскому строительству в центре не прошли бесследно и для мест. В Москве они привлекли внимание к районным советам, тем более, что со стороны самих районов было довольно сильное давление на президиум Московского совета. Районы уже не удовлетворялись своей совещательно-информационной ролью, так как широкие массы пролетариата, представленные в них, не хотели мириться с ролью посторонних наблюдателей, а стремились принять непосредственное участие в строительстве советского государства и тем самым влиять на развитие московского хозяйства. Поэтому естественно, что значительная рать представителей московского пролетариата, вовлеченная в районные советы, выражала недовольство своим состоянием и ролью статистов для заслушания информационных докладов. В результате этого уже в 1924 г., когда президиум Московского совета все еще продолжал юридически сжимать права районных советов, ему в то же время приходилось привлекать их представителей в лице председателей к обсуждению наиболее важных вопросов. Разумеется, подобное расширение прав районных советов их мало удовлетворяло. В итоге Московскому совету пришлось собрать целый ряд совещаний и комиссий с широким привлечением представителей районов и на них обсудить вопрос о расширении прав районных советов. На основе работ этих совещаний президиумом

Московского совета были 2 октября 1925 г. приняты «Основные положения» о расширении прав районных советов, утвержденные затем и пленумом Московского совета. В своем постановлении президиум считал «необходимым усиление и углубление организационной и инструкторской деятельности районных советов»[1]. Наряду с эитм было признано необходимым провести «усиление и углубление наблюдения и контроля районных советов за всеми учреждениями, находящимися на территории района». Кроме того, в непосредственное ведение районных советов передавались учреждения «чисто местного районного значения, с сохранением общего руководства за соответствующими отделами». Институт уполномоченных губернских отделов преобразовывался в отделы районных советов.

Таким образом, на место уполномоченных организовывались отделы—народного образования, здравоохранения, управление недвижимыми имуществами и отдел благоустройства. Кроме того, районным советам передавался от губернского инженера уполномоченный. Остальные виды работы в районных советах оставались на прежних основаниях. Милиция, уголовный розыск, народный суд, Московский финансовый отдел (кроме той части, которая в финансовом отделе ведает бюджетом районных советов и составляет для них сметы и бюджеты) остаются в непосредственном подчинении губернских отделов. По отношению ко всем этим отделам районные советы имели лишь наблюдательно-контрольные функции.

В итоге этого расширения общее «Положение» о районных советах значительно видоизменялось. Однако, объем прав и функций районных советов далеко еще не доходил до того предела, в котором они были в последний период военного коммунизма. В статье 1-й общих правил «Положения» говорится: «Город Москва, в виду обширности ее территории и многочисленности населения, разделяется па 6 районов»[2]. В статье 2-й указывалось, что в каждом «районе организуется районный совет, являющийся органом Московского совета и его президиума». 3-я статья устанавливала, что районный совет «в пределах своего ведения является высшим органом советской власти в районе». 4-я статья конкретизирует права районных советов, указывая, что «решения районного совета, районного исполнительного комитета и его президиума по делам районного значения в пределах предоставленных ему этим «Положением» прав обязательны для всех учреждений и предприятий, подведомственных районному совету, и могут быть отменены лишь президиумом Московского совета и выше его стоящими органами власти».

Любопытно отметить, что эти расширенные права районных советов были значительно уже тех прав, которыми районные советы пользовались в последний период военного коммунизма. Так, например, в «Положении об Исполнительном комитете Московского совета», принятом 15/IV—1920 г. указывалось,

---

[1] Все цитаты приводятся по «Основным положениям районных советов», изд. Моссовета, М. 1925.

[2] Цитаты приводятся по «Положению», см. «Справочник для членов Моссовета, районных советов и их секций», изд. Моссовета, 1925, с. 24—29. Районы были оставлены без изменений: Краснопресненский, Сокольнический, Бауманский, Рогожско-симоновский, Замоскворецкий и Хамовнический.

что «Исполнительный комитет, а равно и президиум имеют право приостанавливать, как незаконное или нецелесообразное, каждое постановление президиума или исполнительного комитета местного совета (т. е. районного.—*Е. И.*), который в случае несогласия может передать спорное дело по утверждении его общим собранием районного совета на разрешение пленума Московского совета рабочих и красноармейских депутатов» [1]. Таким образом, по «Положению 1920 г.» даже Исполнительный комитет Московского совета лишь контролировал деятельность районных советов, а по «Положению 1925 г.» президиум Московского совета являлся для них окончательной инстанцией.

По «Положению 1925 г.» состав пленумов районных советов составлялся: «а) из депутатов, избранных районом непосредственно в районный совет; б) из членов Московского совета, избранных в данном районе». Пленумы районных советов избирают из своей среды исполнительные комитеты в составе 40 человек и 15 кандидатов, а исполнительные комитеты выбирают президиумы из 7 членов и 2 кандидатов [2]. Ст. 8-я «Положения» определяет компетенцию районных исполнительных комитетов и их президиумов, возлагая на них выполнение директив районных советов. В своей же повседневно-практической работе они «непосредственно подчиняются президиуму Московского совета». В ст. 10-й на районные советы в лице их пленумов, исполкомов и президиумов возлагалось: «а) вовлечение широких трудящихся масс в дело советского строительства; б) принятие мер к поднятию районов в культурном и хозяйственном отношении и улучшению жизни и быта населения; в) проведение в жизнь постановлений и распоряжений центральных органов советской власти под руководством и по указаниям Московского совета и его исполнительных органов; г) проведение в жизнь постановлений и распоряжений Московского совета и его исполнительных органов; д) руководство и управление учреждениями и предприятиями районного значения [3]; е) общее наблюдение и контроль за деятельностью учреждений общегородского значения, расположенных на территории районов (кроме Красной армии и прокуратуры) и содействие им в проведении их мероприятий; ж) рассмотрение и утверждение бюджетов и производственных планов учреждений и предприятий районного значения, составляемых ими самостоятельно; з) объединение производственных планов учреждений и предприятий районного значения в один общерайонный план и направление его через Губплан на рассмотрение и утверждение президиума Моссовета; и) общее руководство секционной работой в районах, согласно особого положения о секциях».

Статьями 11—12 «Положения» районным советам предоставлялось право через их представителей участвовать «в работах Мосфинотдела по составлению общерайонного бюджета», рассматривать его и давать по нему свои заключения,

[1] Цитируется по отчету Исполнительного комитета Московского совета за июнь—ноябрь 1920 г., изд. Моссовета, 1920, с. 13.

[2] Заседания пленумов районных советов и райисполкомов устанавливались не реже одного раза в месяц, а заседания президиума—не реже одного раза в неделю.

[3] «Перечень учреждений и предприятий, имеющих районное значение утверждается президиумом Московского совета» (примечание к п. «д»).

а также рассматривать «производственные планы губотделов по учреждениям общегородского значения», расположенным на территории данных районов, и делать по ним свои заключения. Райсоветам далее предоставлялось право рассматривать «общерайонный производственный план как по отдельным видам работ, так и по всей работе районов, составленный Московской губернской плановой комиссией на основе планов губотделов и райсоветов» и свои заключения направлять в президиум Московского совета.

Что же касается денежных средств «на содержание предприятий и учреждений, состоящих в ведении районных советов», то они «ассигнуются в общем порядке Московским советом из общих местных средств». Доходы учреждений и предприятий районных советов, стоящих «на местном бюджете и на хозрасчете, поступают в кассы райфинотделов и обращаются в общий фонд доходов районных советов на нужды районов». Районные советы являлись распорядителями кредитов, «открываемых для учреждений и предприятий районного значения и состоящих как на местном бюджете, так и на хозяйственном расчете». «Положением» предоставлялось районным советам «право юридического лица». Они имели «право привлекать к дисциплинарной и судебной ответственности должностных лиц подведомственных» им «учреждений и предприятий».

Структура районных советов была определена «Положением» в следующем виде: «1) секретариат президиума, 2) отдел здравоохранения, 3) народного образования, 4) управления недвижимыми имуществами, 5) финансовый, 6) хозяйственно-производственный, 7) благоустройства, 8) уполномоченный губернского инженера (районный инженер), 9) районная инспекция труда и 10) уполномоченный отдела социального обеспечения».

«Все отделы райсоветов и уполномоченные работают на основании особых положений. Положения и штаты отделов и уполномоченных разрабатываются районными советами по соглашению с соответствующим губотделом и утверждаются президиумом Моссовета. Заведующие отделами районных советов и уполномоченные подчиняются президиуму районного совета и соответствующему губотделу Московского совета. Назначение, перемещение и увольнение заведующих отделами и уполномоченных производятся районным советом по соглашению с губотделом»[1].

«Положением» на секретариат возлагалось: ведение делопроизводства исполнительных органов районных советов, а также «наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений органов центральной, общегубернской и общегородской власти, а равно постановлений и распоряжений исполкома и президиума районных советов». Кроме того, на них возлагалось «составление планов и отчетов о деятельности районных советов».

В компетенцию отделов здравоохранения входило «участие во всех руководящих совещаниях при Московском отделе здравоохранения по составлению производственных планов и смет учреждений районов», а также «контроль и наблюдение за работой учреждений общегородского значения, расположенных в районе». Кроме того, на них лежала «выработка производственных планов

[1] Ст. 20—21 «Положения».

учреждений и бюджетов учреждений районного значения», а также «осуществление мероприятий по санитарному надзору по планам, утвержденным Мосздравотделом». Помимо того на них лежала «организация санитарно-просветительной работы» и вместе с этим «заведывание яслями, домами младенца, домами санитарного просвещения», а также и их содержание.

На отдел народного образования возлагалось, помимо контроля и наблюдения за работой учреждений общегородского значения, расположенных в районе, и участия во всех руководящих совещаниях при МОНО по составлению производственных планов, смет и учебных программ, также и «осуществление мероприятий по ликвидации неграмотности» и «по борьбе с детской беспризорностью». Кроме того, «организация и содержание дошкольных учреждений и заведывание ими» также входило в круг их обязанностей. Наряду с этим на них возлагалось «заведывание школами первой ступени и семилетками, за исключением семилеток со специальными двухгодичными курсами, базисных школ и учебных заведений профтехнического и специального характера», находящихся в непосредственном ведении МОНО. Общее руководство школьно-учебной работой оставалось за МОНО, причем руководящий состав в школы назначался по соглашению райсоветов с МОНО.

В обязанности отдела управления недвижимыми имуществами входило: «а) контроль и наблюдение за работой учреждений общегородского значения, расположенных в районе; б) распределение фонда свободной жилой площади между трудящимися», а также «руководство и контроль над деятельностью домоуправлений», находившихся на территории района.

На финансовый отдел возлагалось, помимо контроля и наблюдения «за работой учреждений общегородского значения, расположенных в районе», также и «составление сметы и бюджета районного совета» и «предварительное рассмотрение сметных предположений по всем учреждениям и предприятиям районного совета», и их «представление в высшие инстанции». Кроме того, в их ведении был «прием, хранение и выдача денежных сумм районного совета», а также «ведение счетоводства и составление денежных отчетов и балансов по учреждениям и предприятиям, подведомственным непосредственно» районным советам. Наряду с этим, на них возлагался «контроль и наблюдение за деятельностью налоговой инспекции и вхождение с предложениями в Мосфинотдел на предмет увольнения и назначения персонала».

Хозяйственно-производственные отделы осуществляют: «организацию, содержание и эксплоатацию принадлежащих районному совету» предприятий в виде «разного рода мастерских, гужевого и автомобильного транспорта, строительной конторы, бань, прачечных и др.».

К ведению отделов благоустройства относилось, помимо участия в соответствующих руководящих совещаниях при МКХ «по составлению производственных планов и смет по всем отраслям городского благоустройства, как например: водопровода, канализации, путей сообщения, различных видов транспорта, освещения, очистки и проч.», так и наблюдение «за производством работы по всем отраслям городского благоустройства» и контроль за производством работы по утвержденным планам. Наряду с этим, они привлекались к приемке выполненных работ по благоустройству и имели общее наблюдение за общественными

работами в районе, а также наблюдение за благоустройством и чистотой своих районов, причем в этих пределах их распоряжения были «обязательны к исполнению для МКХ и для милиции».

Районный инженер наблюдал «за исправным состоянием в техническом отношении зданий, инженерных сооружений на территории района». Наряду с этим он наблюдал «за соблюдением требований строительного устава при исполнении новых и ремонтных работ», а также выдавал разрешения «на производство работ по переустройству или капитальному ремонту зданий».

Нетрудно заметить, что сугубая осторожность сквозит во всех строках этого «Положения». Президиум Московского совета помимо того, что превратил районные советы в свои непосредственные органы, при этом еще проявил слишком много боязни при передаче практических вопросов на разрешение в районы. Опасение, что в районах сделают недостаточно хорошо, сквозит в каждой строке этого «Положения» о расширении прав районных советов. Даже перемещение заведующих отделами районных советов подлежит согласованию с губернскими отделами. Таким образом, право отзыва и смены своих чиновников у районных советов довольно сильно ограничено. Однако «Положение» все же значительно усиливало права районных советов в смысле контроля над всеми учреждениями губернского значения, находящимися на территории района, давая им одновременно возможность усилить и углубить организационную работу. Передача в руки районных советов учреждений местного значения была ограничена сохранением общего руководства за губернскими отделами, которые, находясь по соседству, естественно сплошь и рядом стремились превратить это «общее руководство» в непосредственное управление. Хозяйственная деятельность районных советов также довольно сильно стеснена «Положением», поскольку планирование и денежные средства в конечном счете упирались в президиум Московского совета, от которого зависело как утверждение планов, так и отпуск денег.

Любопытно отметить, что на местах не особенно были довольны подобным расширением. «При обсуждении Положения Моссовета о расширении прав районных советов на пленумах секций, исполкоме и пленуме совета выявилось единодушное мнение трудовых масс о рациональности данного мероприятия, **причем прения указывали на необходимость более решительных шагов со стороны Моссовета в области расширения прав райсоветов**»[1].

Эти строки написаны в отчете одного из крупнейших районных советов Москвы, выражавшего в данном случае не только мнение рабочих масс, представленных в нем, но и мнение широких кадров пролетарского актива всех районных советов, стремившихся получить возможно большую самостоятельность в советском строительстве.

Таким образом хотя районные советы и получили по новому «Положению» значительные права по сравнению с тем, что они «имели» в последний период нэпа, но в общем они далеко не дошли до того объема, какой имелся в последний период военного коммунизма, когда на территории своих районов они имели

---

[1] «Отчет о работе Краснопресненского совета с 1/X-1925 г. по 1/X-1926 г.», изд. Краснопресненского совета, М. 1927, с. 10. Подчеркнуто мною.—*Е. И.*

еще довольно большие средства и свои разногласия даже с исполнительным комитетом Московского совета могли переносить в пленум Моссовета, от которого зависело окончательное разрешение вопроса. По новому расширенному «Положению», они дальше президиума Московского совета никуда не могли итти, так как его решения для них были окончательны.

Теперь для сравнения рассмотрим «Положение» Ленинградского совета о районных советах. Оно по типу значительно отличается от Московского. Будучи утверждено Ленинградским советом 11/V—1925 г., оно опирается на «Положение» ЦИКа от 1922 года и поэтому состав районных советов остается без изменения, т. е. составляется из депутатов Ленинградского совета, выбранных на территории данного района. Заседания районных советов по-новому «Положению» происходят один раз в два месяца, а исполнительные комитеты собираются «не реже одного раза в месяц»[1]. Постановления районных советов, касающиеся местного значения, выполняются «райисполкомами немедленно после их вынесения». Постановления же принципиального и общегородского характера вступают в силу после их утверждения губисполкомом.

Для лучшего «использования на практической советской работе членов Ленинградского совета по районам, при райсоветах создаются комиссии», действующие по особому положению. Помимо членов советов в состав комиссий привлекаются также и кандидаты в совет, а, кроме того, представители рабочих организаций, комсомола и делегатки от женщин. Райисполкомы выдвигают президиум в количестве 5—7 человек, которые одновременно являются президиумами районных советов.

Статьей 9-й «Положения» указывается, что «райисполком и его президиум выполняют директивы райсовета и непосредственно подчиняются губисполкому и его презизидиуму». 10-я статья возлагает на райисполком «проведение в пределах района декретов и распоряжений центральной власти и губисполкома, для чего ему предоставляется: а) непосредственно сноситься с губернскими органами власти по вопросам о мерах, предпринимаемых центральной и губернской властью в отношении данного района; б) приостанавливать под коллективной судебной ответственностью райисполкома проведение в жизнь распоряжений отделов ГИКа, если таковые не соответствуют постановлениям высших общегосударственных органов или постановлениям ГИК[2]. Наряду с этим они имели право налагать административные взыскания за нарушение обязательных постановлений губисполкома, возбуждать дисциплинарные преследования против «должностных лиц, действующих на территории района» и осуществлять контроль «над деятельностью всех органов и учреждений на территории района, за исключением учреждений действующей Красной армии и прокурорского надзора». «Положение» предоставляло районным советам право юридического лица.

«Для охраны революционного порядка и безопасности на территории района» на районные исполнительные комитеты возлагалось: «а) содействовать улучшению положения милиции и уголовного розыска и иметь общий надзор за деятельностью означенных органов; б) разрешать устройство районных собраний,

---

[1] Все цитаты приводятся из «Положения», Ленинград, 1925, с. 9—17.

[2] «О приостановлении таких распоряжений о своих соображениях относительно необходимости их отмены РИК немедленно сообщает президиуму ГИКа и заведующему соответствующим отделом» (прим. к п. «б»).

совещаний и конференций или воспрещать таковые; в) принимать мероприятия к осуществлению декрета об отделении церкви от государства и школы от церкви; г) осуществлять надзор за зрелищами, а равно за деятельностью обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и подлежащих утверждению и регистрации в общем порядке».

По «Положению» районные исполнительные комитеты имели право наблюдать за правильным функционированием судебных учреждений, для чего им предоставлялось: «а) принимать меры к обеспечению судебных учреждений помещениями; б) содействовать организации консультаций для оказания юридической помощи населению».

В области бюджетно-финансово-налоговой на них возлагалось: «а) составление и исполнение утверждаемых губисполкомом смет для райисполкомов и представление отчетов по их исполнению; б) наблюдение за деятельностью финансовых органов в пределах района и содействие взиманию государственных и местных налогов и сборов».

«В целях непосредственного обслуживания и улучшения условий жизни трудящегося населения в районе рику предоставляется право организации соответствующих вышеуказанным целям предприятий местного значения».

В области народного образования райисполкомы обязаны были принимать все меры «для поднятия культурного уровня населения района», для чего им предоставлялось право: «а) принимать меры к обеспечению района достаточной сетью школьных, просветительных и дошкольных учреждений; б) проводить мероприятия по ликвидации безграмотности; в) наблюдать за правильной постановкой преподавания в пределах района; г) оказывать содействие деятельности культурно-просветительных учреждений: народных домов, клубов, курсов, детских садов, школ для взрослых, совпартшкол, библиотек и пунктов по ликвидации неграмотности; д) проводить мероприятия по борьбе с детской беспризорностью и по правовой охране детей».

В области народного здравоохранения на них возлагалось: «а) принятие всех необходимых мер по предупреждению распространения заразных болезней и по организации борьбы с таковыми; б) наблюдение за деятельностью санитарного надзора; в) содействие организации борьбы с социальными болезнями; г) содействие организации санитарно-просветительной работы; д) содействие организации дела охраны материнства, младенчества и детства».

В области коммунального хозяйства они имели возможность руководить «жилищным делом в районе в отношении правильной эксплоатации и хозяйственного использования жилой и нежилой площади строений в пределах, установленных Губоткомхозом, а также содействовать «увеличению жилищного фонда» и участвовать «в мероприятиях по рабочему строительству». Кроме того, они должны были наблюдать «за содержанием в исправности улиц, площадей и мест общего пользования в районе».

Помимо этого, на районные исполнительные комитеты возлагалось «общее содействие всем видам кооперации».

На президиумы районных исполнительных комитетов «Положение» возлагало руководство «заседаниями рика, райсовета и работами комиссий рика, а также подготовку для них материалов, внесение проектов постановлений на их

утверждение и наблюдение за их исполнением. Президиумам предоставлялось право налагать «административные взыскания», а также вести «сношения от имени рика».

На основании «Положения» при районных исполнительных комитетах функционируют следующие отделы: коммунальный, уполномоченный губоно, уполномоченный губздрава, производственно-эксплоатационный отдел, камера инспектора охраны труда и кассы соцстраха [1].

При президиумах имелись: административные комиссии, столы записей актов гражданского состояния и столы регистрации обществ и союзов. Общее руководство всеми делами совета и непосредственное управление административными делами района возлагалось на представителей районных советов [2].

Заведующие отделами и уполномоченные работали по инструкциям губернских отделов, причем уполномоченные хотя и числились при «райисполкомах» с непосредственным подчинением «президиуму райисполкома», но назывались в «Положении» уполномоченными соответствующих губернских отделов, лишь числясь при районных исполнительных комитетах, и, разумеется, работали по непосредственным директивам губернских отделов. Даже производственно-эксплоатационные отделы находились под большой опекой президиума губернского исполкома, поскольку утверждение производственных программ зависело от него.

Нетрудно заметить, что «Положение» Ленинградского совета гораздо уже Московского. В нем только в начале говорится о районных советах, да и то не выбранных с предприятий, а составленных из членов Ленинградского совета, а затем на всем протяжении «Положения» они больше не упоминались. Их функции и права предоставляются районным исполнительным комитетам и даже не им, а их президиумам, поскольку отделы исполкома непосредственно подчинены президиумам, и последние в конечном счете являлись исполнителями и проводниками всех решений советов и исполнительных комитетов.

Если Московский совет проявил слишком большую осторожность, то в Ленинграде этой осторожностью насквозь пропитано все «Положение». Опека и боязнь за работу районных советов слишком сильно проскальзывают во всем «Положении». Работники из Ленинградского губисполкома очевидно очень опасались как бы «массовик» из Ленинградского совета в районах не натворил бы чего непоправимого. Правда, это «Положение» было вынесено после первых совещаний по советскому строительству еще за месяц до решения III Съезда советов. Московское «Положение», как мы уже видели, было вынесено значительно позже III Съезда. В этом отношении Ленинград явился несомненно первым, но этот первый почин был почином бюрократического аппарата, стремившегося поскорей отдать дань времени и по возможности все оставить по-старому. «Передовой» Ленинградский совет оказался по существу значительно позади постановлений III Съезда советов и «Положения о советах», изданного ЦИКом.

---

[1] Исполнительный комитет центрального района не имел районного коммунального отдела.

[2] «Начальники отделений милиции в административно-строевом и хозяйственном отношениях, — согласно «Положению», — подчиняются непосредственно начальнику губмилиции».

Под давлением районных советов президиум Ленинградского совета вынужден был 1 апреля 1927 г. внести существенные изменения в «Положение о районных советах». В новом «Положении» место районных исполнительных комитетов заняли советы, а исполкомы попросту были ликвидированы. Вся оперативная и руководящая роль в отношении отделов была возложена на президиумы райсоветов, доведенные до 9—11 человек. Институт уполномоченных упразднялся, и вместо них были введены отделы, причем условия работы отделов почти ни в чем не изменились. В общем руководство «по директивам центра и самостоятельный контроль и наблюдение» — вот основной лейтмотив всех статей и параграфов «Положения» о правах отделов районных советов. В этом отношении Московское «Положение» 1925 года оказалось для Ленинграда во многих отношениях образцом. Разногласия районных советов с губернскими отделами окончательно разрешаются по новому «Положению» так же, как и в Москве, президиумом Городского совета.

По новому «Положению» «районные советы, в пределах своего ведения, являются высшими органами советской власти в районах и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве [1]. Однако этот предел «ведения» определяется президиумом Ленинградского совета и всегда может быть сокращен или расширен, смотря по обстоятельствам.

Любопытней всего, что «Положение» Ленинградского совета, ссылаясь в первом пункте на «Положение ВЦИКа от 24 октября 1925 года», не сочло нужным выполнить постановление ВЦИКа о непосредственной выборности депутатов в районные советы: Ленинград упорно стоит на своей старой позиции по приближению советских органов к массам и районные советы составляет «из избираемых от данного района членов Ленинградского совета» [2]. «Положение», устанавливая отчет райсоветов перед пленумом и президиумом Ленинградского совета, не считало необходимым ни одним словом упомянуть, что он должен отчитываться в своей работе также и перед массами. Разумеется, подобный бюрократический подход к массам в период оживления их активности не мог остаться без соответствующего отпора с их стороны. Не прошло и года, как развернулась широкая кампания с мест за требование самостоятельных выборов в районные советы.

На ряду с этим с мест стали раздаваться настойчивые требования не только о проведении в жизнь принятого «Положения», которое в некоторых своих частях встретило серьезное противодействие со стороны отделов, но и нового расширения прав районных советов. Под давлением низов президиум Ленинградского совета принимает 9 июня 1928 г. постановление, в котором признает, что «расширение хозяйства районов и продолжающееся развертывание привлечения рабочих масс к поднятию благосостояния районов и улучшению культурно-социального обслуживания трудящихся ставят задачу провести в ближайшие перевыборы советов самостоятельные выборы в райсоветы» [3]. Вместе

---

[1] «Спутник участника массовой советской работы», Л. 1928, с. 22.

[2] 7-й п. «Положения», там же.

[3] Цитаты приводятся по статье М. Уствольского, Реформа райсоветов Ленинграда, «Массовая советская работа», 1928, № 13 (54), с. 5—6.

с этим президиум поручил «орготделу совместно с районами пересмотреть «Положение о райсоветах Ленинграда».

На заседании орготдела, совместно с председателями райсоветов, были выработаны основные принципы нового «Положения» о районных советах. В своей основе они сводились к следующему: самостоятельные выборы в районные советы, а также самостоятельный бюджет. В основу деятельности отделов районных советов кладется принцип: «Районные советы должны стать хозяевами в своих районах». Права пленумов районных советов должны быть увеличены и их решения может отменить только пленум городского совета. Президиумы районных советов ответственны как перед пленумами своих советов, так и перед президиумом Ленинградского совета. На основе этих принципов орготдел разрабатывает соответствующее «Положение». Однако необходимо отметить, что эти принципы частично стали проводиться в жизнь еще до выработки нового «Положения». Президиум Ленинградского совета в своем постановлении от 7 июля признал необходимым самостоятельное существование районных бюджетов как в расходной, так и приходной части, передав им соответствующую часть доходных источников.

Несколько дальше Московского и Ленинградского советов пошел Северо-кавказский крайисполком в своем «Временном положении о райгорсоветах Сев.-кавказского края». По этому «Положению» районный совет является «местной властью соответствующего городского района (территории), обособленного по национальным, экономическим (рабочие поселки) и прочим условиям, и объединяет все трудящееся население для участия в местном государственном управлении и строительстве» [1].

Предмет ведения районных советов определяется, примерно, так же, как и городских советов в «Положении» ВЦИК, за исключением тех вопросов, которые возлагаются «Положением» на городские советы.

«В промежуток между заседаниями райгорсовета президиум райгорсовета ведает всей текущей работой и осуществляет в пределах действующих законов все мероприятия от имени райгорсовета и подлежащего горсовета». Все разногласия районных исполнительных комитетов и их президиумов с президиумами городских советов «разрешаются пленумом горсовета».

«Приходо-расходная смета (райбюджет) райгорсовета входит в составную часть бюджета горсовета. Все постановления райгорсовета принципиального характера или имеющие общегородское значение, проводятся в жизнь по утверждении их, в зависимости от их значения, президиумом или пленумом горсовета. По постановлениям пленума горсовета, утвержденным крайисполкомом, райгорсовет производит досрочные перевыборы райгорисполкома и его президиума. Пленуму горсовета, независимо от общего руководства деятельностью райгорсовета, принадлежит право отвода и отзыва состоящих при райгорисполкоме уполномоченных по различным отраслям городского хозяйства и управления, а также внесение в соответствующие избирательные собрания предложений об отзыве членов (депутатов) райгорсовета. В своей работе райгорсовет полугодно отчитывается перед пленумом горсовета. Постановления пленума горсо-

[1] Все цитаты «Положения» приводятся по книге «Положение о городских советах», изд. Комакадемии, 1927, с. 331—332.

вета обязательны для райгорсовета. Все сношения с органами центральной власти, с вышестоящими исполкомами и съездами советов, райгорсовет осуществляет через президиум или пленум горсовета. Райгорсовет не имеет самостоятельного представительства на съездах советов, но осуществляет свое участие через подлежащий горсовет».

Организационная структура районных советов определяется применительно к структуре Ленинградских районных советов 1927 г., т. е. районный совет, президиум, комиссии (секции) и т. д. В отношении назначения заведующих и уполномоченных сев.-кавказское «Положение» схоже с ленинградским с той лишь разницей, что количество и штаты уполномоченных определяются райсоветом и утверждаются городским советом.

Вот три основных типа «Положений» о районных советах. Как видим, они далеко неодинаково подходят к определению границ, прав и компетенции районных советов. В общем следует заметить, что тенденция к расширению прав районных советов несомненно имеется, и каждое последующее «Положение» увеличивает и более конкретизирует объем прав районных советов. Даже в Ленинграде, где опека районных советов свила себе наиболее прочное гнездо, последнее «Положение» делает значительный шаг вперед в смысле массовости работы районных советов, оставляя почти без изменений их хозяйственную структуру и административную деятельность, а принципы проекта нового «Положения» делают решительный шаг вперед в направлении фактического руководства районными советами советского строительства в районах [1].

Однако, деятельность некоторых районных советов не укладывается в перечисленные «Положения». Так например Канавинский и Сормовский районные советы числятся самостоятельными городскими советами, входя своими составами в объединенный Нижегородский совет, причем руководящий орган этого объединенного совета—президиум—состоял в 1925 г. из 9 человек, 7 членов президиума губисполкома и 2 председателей Канавинского и Сормовского районных советов. После полосы оживления эти районные советы получают свой бюджет, являясь на территории своих районов почти полными носителями власти, причем структура объединенного Нижегородского совета остается та же. К сожалению, имеющиеся данные не позволяют судить о степени их зависимости от объединенного совета. Во всяком случае из отчета Канавинского городского совета за 1925—26 г. видно, что он имел свой бюджет и проводил самостоятельно классовую линию в области квартирной платы. В области хозяйственной деятельности он имел возможность объединить в своем районе все коммунальные предприятия в один трест и самостоятельно вел дела местного районного значения.

Приходится, к сожалению, отметить, что очень многие районные советы не имеют никакого «Положения» и они существуют без всякого разграничения своих функций с местными городскими советами, так как последние ждут «Положения ЦИК». Поэтому их работа не укладывается в какие-нибудь определен-

---

[1] В настоящее время эти принципы уже воплощены в новом «Положении». Таким образом, районные советы в Ленинграде работают по «Положению», идущему значительно впереди «Положения» о районных советах Московского совета.

ные рамки и целиком зависит от президиумов городских советов и их отделов. На этой почве создается немало конфликтов и недоразумений между отделами городских и губернских органов. Инструктор орготдела Бакинского горсовета в своих материалах по обследованию Ленин-сураханского районного совета, произведенного в феврале 1928 г., вынужден констатировать, что «взаимоотношения райсовета с Баксоветом... в 1926 г. были не совсем удовлетворительны», так как «отделы Баксовета подчас свои перспективы по части работы в районе не согласовывали с райсоветом»[1]. Лишь впоследствии они стали более нормальными, благодаря установлению отделами живой связи и привлечению председателя в состав президиума Баксовета.

Расширение прав районных советов очень быстро сказалось на их работе самым благотворным образом. Это даже были вынуждены признать и их руководящие центры. Так например исполнительный комитет Московского совета, заслушав доклад Краснопресненского совета после расширения его прав, вынужден был «констатировать значительное оживление и углубление работы районного совета и его отделов, выразившееся в более высокой посещаемости заседаний пленума, исполнительного комитета и президиума Совета, в повышении интереса к обсуждаемым вопросам, более глубокой и конкретной проработке вопросов, усилении плановости в проработке практических мероприятий по наиболее широкому и полному удовлетворению нужд трудящихся масс района и т. д.»[2]. На ряду с этим констатированием им было отмечено «укрепление авторитета районного совета как организатора общественно-политической жизни района и как органа административно-хозяйственного». В области массовой работы им было признано «успешное вовлечение в практическую работу совета широких слоев трудящихся и создание из них рабочего актива вокруг совета», а также «уточнение организационного построения секций, форм и методов их работы».

Признавая положительные стороны работы советов, исполнительный комитет Московского совета отметил, «что указанные достижения в работе Краснопресненского совета получены в значительной своей части на основе нового «Положения о районных советах г. Москвы», расширившего их права во всех областях работы».

Это благотворное влияние расширения прав районных советов сказалось прежде всего в массовом вовлечении трудящихся в советское строительство. Хотя объем прав секций и не был достаточно расширен, и опека со стороны заведующих отделами, возглавлявших их в качестве председателей, продолжалась вплоть до перевыборов 1927 г., все же волна активности трудящихся масс бурно проявилась в работах секций как в количественном, так и в качественном отношении.

Основной целью секций было вовлечение членов советов, а также и широких масс трудящихся в практическую работу советов[3]. Каковы же те практи-

[1] Цитируется по материалам орготдела ЦИКа СССР.

[2] Цитаты взяты из «Отчета о работе Краснопресненского совета» с 1/X 1925 года по 1/X 1926 г., изд. Краснопресненского совета, М. 1927, с. 51—52

[3] См. «Справочник для членов Московского совета, районных советов и их секций на 1927 год», изд. Моссовета, 1927, с. 59.

ческие задачи, которые перед ними ставились? На это «Положение о секциях» отвечало: «а) содействие Московскому и районным советам и их отделам во всех областях их работы; б) вовлечение и подготовка в процессе практической работы широких трудящихся масс к участию в управлении хозяйством; в) осуществление общественного контроля над работой отделов советов и подведомственных им учреждений и предприятий» [1].

В соответствии с этим секции имели право обсуждать доклады, просматривать отчеты отделов, обследовать их работу, участвовать в разработке и предварительном рассмотрении и обсуждении планов отделов, вносимых ими на обсуждение в вышестоящие органы. На ряду с этим они наблюдали за проведением в жизнь отделами утвержденных планов, вели борьбу с бюрократизмом, устанавливали контроль за проведением в жизнь соответствующими учреждениями постановлений советских органов, а также имели право выставлять своих содокладчиков на заседаниях президиумов исполнительных комитетов и пленумов советов. Помимо этого, они имели право выявлять и выдвигать актив на административные должности.

Районные советы в Москве имели следующие 9 секций, находившихся при соответствующих отделах: здравоохранения, народного образования, финансово-налоговая, торгово-кооперативная, жилищная, административно-правовая, рабоче-крестьянской инспекции, благоустройства и местного районного хозяйства. Организация новых секций или реорганизация старых проводились постановлением пленумов соответствующих советов.

Помимо членов совета и кандидатов, обязанных участвовать в какой-либо секции, в их состав привлекались представители от следующих организаций: комсомола, фабзавкомов и месткомов, отделов работниц, учащихся, Красной армии и неорганизованного в профсоюзы населения в количестве, устанавливаемом пленумом совета или его президиумом, причем все члены секций в работе пользовались одинаковыми правами, за исключением выборов в бюро секции, в котором участвовали лишь члены совета и кандидаты. В состав бюро на правах его членов входил также и заведующий отделом. Общее руководство секциями принадлежало президиумам районных советов и Московскому совету.

Следует при этом оговорить, что при районных советах по «Положению» существуют так называемые инструктора-организаторы, которые осуществляют «непосредственное руководство» [2] президиумов районных советов всей практической работой секций районных советов. По «Положению» об этих инструкторах они отчитываются «перед президиумом районного совета и перед секретариатом Моссовета не реже двух раз в год» [3].

Эти инструктора—тоже своего рода опека со стороны президиума Моссовета над массовой работой районных советов. Для непосредственной практической работы секций при них имелись секретари, которые в своей работе руководствовались «директивами президиума райсовета, постановлениями бюро и указаниями инструктора-организатора» [4]. Однако несмотря на некоторую осторож-

---

[1] Там же.
[2] Там же, с. 76.
[3] Там же, с. 77.
[4] Там же, с. 79.

ность в развертывании массовой работы, энергия трудящихся нашла в них свое яркое выражение, что наглядно видно из следующей цифры [1]:

	1924	1925	1926	На апрель 1927	На апрель 1928
Колич. центр. секций	10	13	13	13	13
Колич. район. секций	26	44	44	54	54
Итого	36	57	57	67	67
Колич. членов Московск. совета.	1 689	2 230	1 956	3 649	2 233
Колич. членов райсовета . . .	1 761	2 102	1 944	3 111	2 123
Количество вовлеченных . .	2 895	6 395	8 395	9 743	14 766
Итого.	6 345	10 727	12 295	16 503	19 122

Эти данные наглядно показывают, как стремительно увеличилось количество привлеченных в секции в первый же год оживления районных советов. Этот год по объему секционной работы был использован президиумом Московского совета для крупнейшего санитарного обследования Москвы, в котором приняло участие до 6 тысяч человек. К сожалению, результаты этого обследования не были как следует использованы, и обнаруженные недочеты далеко не полностью устранены. Это несомненно повлияло охолаживающим образом на дальнейший рост вовлекаемых в секции, а также и на активность уже вовлеченных. Когда в следующем году Моссовет повторил опять массовое санитарное обследование Москвы, то в нем приняло участие уже только 3 729 человек. Из 31 437 обследованных объектов выяснилось, что устранение недочетов по первому обследо-

[1] Цифры с 1924 по 1926 г. включительно приводятся по книге «Московский совет РК и КД, 1917—1927 г.», с. 137.

Цифры членов Моссовета за первое полугодие 1927/28 г. даны по статье т. Рогова—(см. «Советская работа», № 11, 1928, с. 10). Число секций районных советов за 1927 г. приводится по статье Д. Г., Расширение прав районных советов (см. «Советская работа», 1928, № 6), а на 1928 г., также как и для секций Московского совета, оставлено число 1927 г., так как данных об их изменении не имелось. Нам кажется, что числа членов Моссовета, приводимые т. Роговым, скорее показывают число расписанных депутатов по секциям, чем их непосредственную работу в них, так как данные взяты непосредственно после выборов. Во всяком случае, эти данные для всего года будут несколько преувеличенными. Тов. Д. Г. в указанной нами статье в свою очередь преувеличивает число вовлеченных в секции районных советов, путем прибавления к ним привлеченных в секции Моссовета. В его таблице, начиная с 1922 по 1926 г. включительно, число привлеченных в районные советы полностью совпадает с с объединенным числом привлеченных за эти годы в секции Московского и районных советов. (Ср. например его данные с данными «Московский совет РК и КД, 1917—1927 г.», с. 137 и «Массовая работа в Моссовете», изд. 1927, с. 5).

ванию не превышало 50%, а из наиболее серьезных недочетов было устранено гораздо меньше. Общее количество недочетов в 1926 г., по сравнению с 1925 г., дало уменьшение всего лишь на 8%.

«Пленум Московского совета отметил большое общественное значение, практическую важность этого обследования и постановил передать материал обследования отделам Московских и районных советов для непременного проведения в жизнь мероприятий по устранению обнаруженных недочетов, ассигновав для этого необходимые средства»[1].

К сожалению итоги и этого обследования не были учтены в достаточной мере.

Насколько широко развернулась обследовательская работа секций, показывает тот факт, что в 1926 г. секциями только четырех районных советов было проведено больше 80 тысяч обследований. Нижеследующая табличка дает красноречивое представление о количестве обследований, произведенных секциями каждого из этих четырех районных советов[2]:

Бауманский	районный совет произвел обследований	15 367
Рогожско-симон.	„ „ „ „	11 080
Сокольнический	„ „ „ „	34 007
Хамовнический	„ „ „ „	20 867
	Итого	81 321

Наиболее активно работали секции здравоохранения и народного образования. Для характеристики этой работы приведем несколько примеров. В Хамовническом районе секцией здравоохранения было проведено 9 399 обследований или почти половина всего числа обследований. В результате этих обследований свыше 700 детей получили помощь, а кроме того, было устранено не мало недочетов в работе целого ряда учреждений. Секцией Замоскворецкого совета было проведено обследований около 5 тысяч домовладений. В итоге в некоторых домовладениях был произведен ремонт, около ста семей переведены в лучшие помещения, в нескольких стах комнатах устроена вентиляция путем прореза форточек. Кроме того было проведено до тысячи дезинфекций. Секции здравоохранения имеют свои первичные ячейки на предприятиях и учреждениях в лице комиссий по оздоровлению труда и быта, число которых в 1926 г. доходило до 10 тысяч, а количество обслуживаемых ими измерялось сотнями тысяч людей.

Количество обследований, произведенных секциями народного образования, также измерялось тысячами. Так, например, Хамовнической секцией народного образования было за этот же срок проведено около 4 тысяч обследований. Обследования охватили самые разнообразные отрасли работы народного образования, делая главный упор на улучшение положения детей.

Большую работу в районах провели и секции Рабоче-крестьянской инспекции, для которых имелось широкое поприще, так как многие наши хозяйственные органы находятся все еще далеко не на высоте положения. При обследованиях было обнаружено немало случаев, когда предприятия, кричавшие про

---

[1] «Московский совет РК и КД, 1917—1927 г.», с. 138.
[2] Там же, с. 139.

недостаток оборотных средств, не видели у себя под носом лежавших в течение нескольких лет больших запасов сырья и различного рода полуфабрикатов, давивших на них мертвым капиталом. Здесь не за чем детально разбирать работу каждой секции в отдельности. Достаточно отметить, что их работа в ширь развертывалась из года в год, причем качественный состав секций неизменно улучшался. Так например в 1927 г. из 18 222 членов секции коммунистов и комсомольцев было 47%, в то время как в 1926 г. их было лишь 37%, число рабочих достигало 10 067 человек, т. е. большинство секций составлялось из рабочего ядра, хотя непосредственно рабочих с производства в секциях имелось лишь 5 577 человек, или 30,6% общего числа всех членов секций. Служащих было привлечено 4 839, или 26,5%, учащихся имелось 1 242, или 6,8%. На долю неорганизованных групп населения приходилось 1 368 человек, или 7,5%. При этом следует отметить довольно высокий процент женщин, число которых равнялось 7 322, или 40% всего состава секций.

Эти данные особенно будут показательны, если мы сравним их с числом вовлеченных в секции рабочих. В 1925/26 г. число вовлеченных в секции рабочих с производства равнялось 1 702, или 18% по отношению к общему числу вовлеченных, а в 1927 г. их число поднялось до 3 771 человека, составляя 37% общего числа всех вовлеченных. Таким образом, явно недостаточный темп вовлечения рабочих с производства в секционную работу в первый период оживления стал в последние годы заметно изживаться, хотя процент вовлеченных рабочих с производства все еще остается значительно меньше половины общего числа вовлеченных в секционную работу.

Для характеристики размаха секционной работы достаточно указать, что в Бауманском совете с октября 1927 года по октябрь 1928 года произведено до 26 тысяч обследований. В других районах стараются не отставать. Количественный состав участников секций, как уже видели, непрерывно возрастает, но вместе с тем появились довольно многочисленные признаки, показывающие, что происходит перелом, и участники секционной работы начинают терять к ней былой интерес. Количество участников в массовых обследованиях начинает сокращаться, и—что всего характернее—падение, и довольно сильное, происходит за счет квалифицированной части секции — членов Московского и районных советов. Это наиболее ярко сказалось на последнем майском санитарном обследовании Москвы.

В мае 1928 г. президиум Московского совета провел третье плановое санитарное обследование Москвы, ставя себе задачей «привлечь членов Московского и районных советов и членов секций к личному ознакомлению с санитарным состоянием Москвы и к дальнейшему наблюдению за ним» [1], а также «выявить, что сделано отделами и учреждениями для устранения отмеченных в предыдущих обследованиях недочетов» [2].

В этом обследовании приняло участие еще меньшее число членов секций, чем во втором. Особенно резко сократилось число членов Московского и районных советов. «Из общего числа 3 300 обследователей было 1 900 членов сек-

[1] Кац Я., Что показало санитарное обследование Москвы, «Советская работа», 1928, № 16, с. 7.

[2] Там же, с. 9.

ций, 700 членов здравячеек и только 200 членов Московского и 500 членов районных советов, в то время как в обследовании 1925 г. участвовало 2 800 членов совета, а в 1926 г. 1 151»[1].

Из этих примеров наглядно видно, как неудовлетворительная реализация результатов массовой работы отражается на активности масс. Обследование коснулось свыше 30 тысяч объектов, причем характер самого обследования несколько изменился. Центр тяжести был перенесен с жилых помещений на владения, учреждения и общественные места. Несмотря на быстро улучшающееся экономическое положение страны, обследованием было установлено немало недочетов, причем по районам они распределяются более или менее равномерно. Так например на каждую сотню владений отмечено недочетов: «в Краснопресненском районе — 284, Сокольническом — 246, Рогожско-симоновском — 239, Бауманском — 222, Хамовническом — 201»[2].

Несмотря на уменьшение активности со стороны членов секций, количественный рост в течение 1928 г. не переставал итти вперед, и всего в советскую работу в Москве втянуто, по словам т. Рогова, до 80 тыс. человек[3], причем 20 тыс., как мы уже видели, падает на секции, а остальные 60 тыс. — на другие формы вовлечения, главным образом на здравячейки, в которых работает более 40 тысяч человек.

Для ясности картины необходимо сказать несколько слов о формах массовой работы. Мы уже видели работу секций в форме обследований. Это наиболее распространенный вид работы секций.

Другая форма работы секций — это прикрепление членов секции к учреждениям для контроля и наблюдения за их работой. Прикрепление в большинстве случаев практиковалось в одиночку, в результате чего целым рядом товарищей поднят вопрос о коллективном прикреплении, так как это даст возможность членам секции лучше ориентироваться в обстановке и более ярко выражать общественное лицо секций.

Для лучшей связи с избирателями в Москве введена новая форма связи — старостат или группы членов совета, выбранные с предприятий, которые путем устройства дежурств стремятся связаться с избирателями и по возможности обслужить их запросы, являясь посредниками между ними и советскими учреждениями.

Следует еще отметить о здравячейках и комиссиях по улучшению труда и быта. Особенно широко развернулась сеть здравячеек, работающих под руководством секций здравоохранения. Комиссии оздоровления труда и быта, составленные из представителей рабочих организаций и врачебных учреждений, работают главным образом при лечебных учреждениях, проводя часто вместе с здравячейками обследования условий труда и быта в предприятиях и учреждениях.

Таким образом, мы видим, что в Москве энергия огромных кадров трудящихся масс струилась широким потоком по самым разнообразным каналам советского строительства.

---

[1] Там же.
[2] Там же.
[3] «Советская работа», 1928, № 11, с. 10.

Посмотрим теперь, как обстояло дело с вовлечением масс в советскую работу в другом пролетарском центре нашего Союза, колыбели Февральской и Октябрьской революций — Ленинграде.

Оживление работы районных советов Ленинграда сказалось так же, как и в Москве, прежде всего в росте количества привлеченных. Этот рост заметно отразился на количестве участников советской работы уже в 1925 г., хотя он и не происходил таким стремительным темпом, как в Москве. Ленинград подходил и в этом вопросе к разрешению проблемы массовой работы более осторожно, чем Москва. Так например на 1 октября 1925 г. массовая работа Ленинградских районных советов выражалась в привлечении к секционной (комиссионной) работе 2 691 чел., в то время, как в 1924 г. за этот же период было всего вовлечено лишь 817 человек [1]. Как видно из этих цифр, достижение за год выразилось в привлечении к советскому строительству новых 1 874 чел. Нижеприведенная табличка показывает распределение привлеченных к секционной работе между членами и кандидатами советов и представителями от рабочих и других общественных организаций, а также дает сравнение с количеством привлеченных в 1924 году [2].

СОСТАВ	IX созыв		X созыв	
	Абсол. числа	В %	Абсол. числа	В %
1. Членов советов	267	33	530	19,7
2. Кандидатов в члены совет.	—	—	855	31,8
3. Привлеченных	550	67	1 306	48,5

Из этих цифр видно, что число привлеченных увеличилось по всем группам, но основная масса падает на кандидатов членов советов и привлеченных. Любопытно отметить, что это, хотя и незначительное по размеру, увеличение привлеченных и допущение к массовой работе кандидатов довольно сильно изменило состав участников массовой работы. Об этом изменении красноречиво говорят следующие цифры:

СОСТАВ СЕКЦИЙ	IX созыв		X созыв	
	Абсол. число	В %	Абсол. число	В %
1. Членов ВКП(б) и кандидат.	728	89	1 368	50,8
2. Членов ВЛКСМ и кандидат.	—	—	251	9,3
3. Беспартийных	89	11	1 072	39,9
Итого	817	100	1 691	100

Как видим, процент партийных с 89 опустился до 50, но зато в значительном числе была привлечена молодежь и особенно сильно поднялся процент бес-

[1] В Ленинграде секции «имелись» только при Ленинградском совете. В районных советах они назывались «комиссиями». Я для однообразия выражения везде называю их секциями. Это и по существу более правильно, так как функции их были одне и те же. Кроме того, что за «комиссии», в которых участвуют сотни людей.

[2] Цифры приводятся по «Отчету Ленинградского совета и губисполкома с 1 октября 1924 г. по 1 октября 1925 г.», изд. орготдела губисполкома, Ленинград, 1926, с. 12—13.

партийных. Необходимо при этом отметить, что в составе членов секций количество женщин увеличилось как в абсолютном, так и в относительном выражении. В 1924 г. их было всего 272, или 33% к общему числу всех членов секций, а в 1925 г. их число достигло 1 083, или 42,2% общего числа всех членов секций. Особенно ярко сказался рост числа членов секций на вовлечении рабочих от станка. В то время, как в 1924 г. в составе секций районных советов рабочих с производства не было ни одного, в 1925 г. их уже было 1 278 чел., или 47,5% по отношению к общему числу всех членов секций [1].

Разумеется, этому в значительной мере способствовало то обстоятельство, что в самом составе Ленинградского совета, из депутатов которого составлялись районные советы, в 1925 г. было значительно больше рабочих с производства, чем в 1924 г. Если в 1924 г. их количество измерялось 167 депутатами, или 9,7% по отношению ко всему составу членов Ленинградского совета, то в 1925 г. их уже было 632 чел., или 35,1% общего числа всех членов совета [2].

Однако, помимо депутатов с производства, в работу секций было вовлечено значительное число рабочих непосредственно с производства. Нижеприведенные данные показывают, откуда привлекали районные советы Ленинграда представителей в состав своих секций:

КОЛИЧЕСТВО ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Откуда привлечено	Абсолютное число	В %
1. От учреждений	113	8,7
2. „ фабрик и заводов	515	3[illegible],4
3. „ комсомола	163	12,5
4. „ делегаток	515	39,4
Итого	1 306	100

Следовательно, в составе привлеченных процент рабочих с производства значительно повысился. Но не только количество, но и качество рабочих с производства было несомненно выше, чем в 1924 г. Из IX созыва Ленинградского совета в районных секциях не было ни одного депутата с производства, а в 1925 г. картина значительно изменилась. В числе членов секций с производства было очевидно не мало и депутатов совета, т. к. если сложить число рабочих с производства, входивших в состав Ленинградского совета, которых по отчету Ленинградского совета было 632 то с привлеченными от фабрик и заводов, число которых равнялось 515, получится всего 1 147 чел. [1].

[1] Необходимо отметить, что эти данные преувеличены, т. к. Ленинградский совет в своем отчете всех, о ком «нет сведений», отнес к числу «рабочих от станка». Это, разумеется, повышает, и может быть весьма значительно, процент рабочих от станка, но в то же время искажает истинную картину положения вещей.

[2] Цифры о числе рабочих с производства в 10-м составе Ленинградского совета приводятся по «Отчету Ленинградского совета с 1/I 1924 г. по 1/VII 1925 г.», Ленинград 1925, с. 128.

[3] Это очевидно и будет максимально возможное число рабочих с производства, а остальных (1 278—1 147) 131 члена секций придется отнести к тем, о которых «нет сведений». На самом деле число рабочих с производства будет

Таким образом, в состав депутатов и членов секций попали более активные рабочие, чем в 1924 г., некоторые из которых возможно и выдвигались для счета, а не для активной работы в советском строительстве.

Всего по 6 районным советам было организовано 38 секций (комиссий), причем в Петроградском и Московско-нарвском районных советах было организовано по 7 секций, а в остальных 4 районных советах по 6. Нижеприведенные данные наглядно показывают распределение по секциям всей массы привлеченных к секционной работе:

	Число секций	Количество участников (в абсолютн. цифрах)	В % к общему числу всех членов секций	В среднем на каждую секцию (в абсолютных цифрах)
1. Администр.-милицейская	6	538	19,9	89
2. Здравоохранение	6	543	20,2	90
3. Народного образования	6	462	17,2	77
4. Коммунальная	6	447	16,6	74
5. Торгово-кооперативная.	5	220	8,2	44
6. Финансовая-налоговая .	6	328	12,2	55
7. Производственная. . .	3	153	5 7	51
Итого	38	2 691	100	71

Посещаемость секций была в среднем 49,7%. Высший процент посещаемости приходится на Выборгский районный совет — 55% и низший на Василеостровский—39%.

Активное ядро секций составилось из 581 члена секций, или 21,6% всех членов секций. Этот актив работал наиболее энергично, и в его рядах не было ни одного товарища, пропустившего хотя бы одно заседание секций. Наибольшее число активистов приходится на Московско-нарвский район—195 и Петроградский—156, наименьшее на Василеостровский—19 человек. Следует отметить, что противоположный полюс членов секций, не посетивших ни одного заседания, немногим меньше активной группы. Общее число непосетивших равнялось 531 члену секций, или 19,7% общего состава секций. Наибольшее число этого рода «активистов» пришлось также на Московско-нарвский районный совет, давший 236 человек. Центральный районный совет немногим уступил Московско-нарвскому, дав 194 членов секций, не посетивших ни одного заседания. Наименьшее число падает на Выборгский—13 и Володарский—22. Всего было устроено 396 заседаний секций, причем на долю Петроградского районного совета приходится 146, а на остальные от 41 (Володарский) до 66 (Выборгский). Число несостоявшихся заседаний также довольно значительно и достигает по всем рай-

меньше 1 147, так как в числе 515 членов секций, делегированных с фабрик и заводов, несомненно некоторая часть падала и на не рабочих от станка. Кроме того, совершенно невероятно 100% участие в секциях депутатов рабочих с производства. Таким образом, группа, о которой нет сведений, значительно возрастет в своем числе.

сиям 48, или 12,2% всех состоявшихся заседаний. Наибольшее число несостоявшихся заседаний падает на Василеостровский—18 и Петроградский—11, наименьшее число приходится на Володарский—1 и на Выборгский—5.

На всех заседаниях секций в течение года было заслушано 506 докладов, или в среднем 13 докладов на каждую секцию. Наибольшее число докладов приходится на секции Выборгского районного совета—127 и Центрального—121, наименьшее—на Володарский—42 и Московско-нарвский—56.

Из этих данных видно, что активность самих секций была не особенно велика. Большинство членов секций, помимо работы в пленумах секций, были прикреплены к учреждениям. Общее число прикрепленных достигало 1 671, или 62% всего состава секций. Большинство прикрепленных падало на Московско-нарвский совет—696 и Центральный—454. Наименьшее число прикрепленных приходилось на Выборгский—60 и Володарский—118.

При секциях существовало 94 подсекции (подкомиссии) с общим числом участников 1 681 человек, или 62,5% всего состава секций. Подсекции работали более активно, и средняя посещаемость в них была выше, чем в секциях, достигая 55,6%. Для проведения обследований выбирались временные комиссии, число которых на 1 октября 1925 г. равнялось 77, в которых было занято 336 членов секций, или 12,5% всех членов секций. Посещаемость в этих временных комиссиях была еще выше, чем в подсекциях, достигая в среднем 82%.

Каковы практические результаты работы секций Ленинградских районных советов в 1925 г. — первом году, когда работа по оживлению районных советов была поставлена более по-деловому, чем в предыдущем 1923 24 году? «На 1/X с. г. из 221 конкретного их решения около 100 были в той или иной мере уже проведены в жизнь. Главная масса резолюций указывает на недостатки аппарата и на средства его улучшения (121 случай), на необходимость расширения работы и увеличения отпуска средств указывают 58 резолюции. Нужды населения формулируются в 35 случаях. Наибольшим вниманием пользуются вопросы здравоохранения, затем коммунального хозяйства, борьбы с преступностью, торговли и просвещения»[1].

Мы довольно подробно остановились на первом фактическом годе оживления районных советов. Из приведенного материала видно, что в 1925 г. массовая работа в Ленинградских районных советах значительно подвинулась вперед, хотя ее размах был значительно слабее, чем в Москве, где количество членов советов и вовлеченных было значительно выше. Конечно могут возразить, что число вовлеченных районными советами в Москве указано вместе с привлеченными Московского совета, а это может в значительной мере изменить соотношение в благоприятную сторону для Москвы. Разумеется в данном случае критерием для сопоставления должен быть общий показатель привлеченных как по городскому совету, так и по районным. Однако приходится констатировать, что количество привлеченных по Ленинградскому совету серьезно принято во внимание быть не может. В самом деле, какое значение могут сыграть те 111 человек, которые были привлечены Ленинградским советом в свои секции, в качестве

[1] «Отчет Ленинградского совета за 1924/25 г.», изд. оргтодела Ленинградского губисполкома, Ленинград, 1926, с. 14.

показатели массовости работы по оживлению советов? Если мы их сложим с числом привлеченных районными советами, то от этого их количество изменится весьма незначительно, и общий итог сравнения с количеством вовлеченных в Москве останется почти без изменений.

Для сравнения размаха массовой работы в Ленинграде с Москвой мы приведем общее число вовлеченных в массовую работу в Ленинграде [1].

Общее число членов секций Ленинградского Совета вместе с районными советами

Количество секций Ленинградского совета	Количество секций районных советов	Депутаты Ленинградского совета	Кандидаты	Привлеченные в секции Ленинградского совета	Привлеченные в секции районных советов	ВСЕГО
8	33	1 823	401	111	1 306	3 641

Таким образом, 3 641 человек общего числа членов всех Ленинградского и районных советов противостоят 10 727 членам секций Московского и районных советов Москвы.

Разумеется, подобный размах Ленинградского совета и районных советов Ленинграда нельзя признать достаточным, т. к. имеющаяся пролетарская база в Ленинграде не менее значительна, чем в Москве. Большим минусом в развитии массовой работы в Ленинграде сказалось отсутствие непосредственного представительства в районные советы. Актив из членов районных советов в Москве не меньше, чем сам состав Московского совета, а в Ленинграде он совершенно отсутствует. Во всяком случае, несмотря на недочеты, все же необходимо отметить, что в 1925 г. активность Ленинградских районных советов значительно повысилась в смысле массовости работы. Однако, эта массовость имела еще много показательного. В своем полугодичном отчете с января по июль Ленинградский совет и губисполком приводят в числе своих основных лозунгов, которыми они руководствовались в своей работе, выписку из резолюции губернского съезда советов следующего содержания:

«Продолжать линию оживления работы советов, их пленумов, секций и комиссий в центре и на местах»... Как проводился губисполкомом этот пункт постановления губернского съезда советов, к сожалению, неизвестно. Ни в годовом, ни в полугодовом, ни в популярном «Отчете трудящимся города Ленинграда о деятельности Ленинградского совета и губисполкома за 1925 год» [2], ни одной строчки не написано не только про оживление пленумов советов, но и что делал пленум самого Ленинградского совета ничего не сказано. Про пленумы районных советов и говорить не приходится. Обо всем там можно найти сведения, но только про верховного носителя пролетарской диктатуры города Ленинграда там ничего не найдешь. Впрочем, как работали исполнительные органы

[1] Таблица составлена по выше цитированному «Отчету Ленинградского совета за 1924/25 г.».

[2] Издан в Ленинграде в 1926 г.

тоже ничего неизвестно. Работали отделы, комиссии, секции, а что делали руководящие органы совета, так и остается тайной как для избирателей, для которых специально был выпущен «Отчет трудящимся», так и для всех трудящихся Советской республики, которые пожелали бы поучиться «оживлению» пленумов советов у ленинградских «специалистов» по «оживлению» советской работы.

Уже одно это говорит за то, что подобное «оживление» пленумов советов, о которых сознательно замалчивали или так оживляли, что они вылетали из головы ответственных работников, выпускающих в течение года три раза отчеты о работе Ленинградского совета и губисполкома и забывающих сказать, в чем же заключалась их работа. Подобного рода «оживление» вряд ли способствовало поднятию авторитета массовой работы. И если она все же развивалась и ширилась, то лишь потому, что в недрах рабочего класса накопилось довольно много энергии, которая, пробиваясь наружу, оживляла советскую массовую работу, в том числе и пленумы советов.

В 1926 г. размах секционной работы еще больше увеличился, и количество вовлеченных в общую массовую советскую работу значительно возросло, перешагнув за 13 тысяч человек [1].

Число участников массовой работы в районах, не принадлежавших к составу членов районных советов, увеличилось больше, чем в три раза, а число беспартийных возросло в 12 с лишним раз. Количество женщин увеличилось в пять раз. Процент осуществления практических решений секций значительно поднялся. Так например из 400 практических предложений районных секций 300 было проведено в жизнь.

Однако, несмотря на этот размах секционной работы, творческая инициатива масс была скована бюрократическим аппаратом, опекавшим не только работу секций, но и пленумы советов. Чего только стоит сообщение «Красной газеты», которая, как большое достижение оживления районных советов, сообщает, что пленум Володарского районного совета обсуждает вопросы быта и «после решений пленума вопрос будет передан на обсуждение президиума райисполкома» [2].

В полосу оживления советов по понятиям некоторых ленинградских работников необходимо пленум совета оживлять таким образом, чтобы превратить его в комиссию президиума, где вопрос может быть несколько «подработан», а затем «мудрыми» головами из президиума «обсужден» и, следовательно, решен На этом примере выявляется все значение «расширения» прав районных советов на основе «Положения», принятого Ленинградским советом весной 1925 г.

Разумеется, подобного рода «оживление» деятельности пленумов советов возможно было только на основе этого «Положения», поскольку основная роль предоставлялась президиуму районного совета. Однако оно не могло не встретить среди самих же районных советов резкого протеста. По их инициативе Ленинградскому совету пришлось в самом начале апреля 1927 года изменить старое «Положение» и перенести центр тяжести работы с исполнительных комитетов на советы. Ленинградский совет, утверждая это «Положение», вместе с тем

---

[1] См. «Красную газету», 23/III—1926, № 66.
[2] «Красная газета», 29/XII—1926, № 301.

дал директиву: «Принять все меры к усилению практического содержания секционной и комиссионной работы, установив твердую плановость в проведении обследований и прикрепления, добиваясь полного выполнения соответствующими учреждениями практических решений секций и комиссий» [1]. На ряду с этим пленум признал необходимым, чтобы в качестве правила «все важнейшие вопросы (за исключением особо срочных)» заслушивались «на пленумах и президиумах совета и райсоветов лишь после проработки их в соответствующей секции или комиссии» и сопровождались бы соответствующими докладами последних.

Роль районных советов в этот период уже значительно поднялась и пленум Ленинградского совета, утверждая новое «Положение» без самостоятельных выборов в них, все же счел необходимым открепить из своего состава половину членов для работы в районных советах.

На этом постановлении совета несомненно отразилась большая активность избирателей, внесших к наказу Ленинградского совета до 7 тысяч добавлений.

Размах секционной работы в 1927 г. продолжал непрерывно увеличиваться. Секции работают двумя основными методами: путем обследований и путем прикрепления своих членов к предприятиям и учреждениям. Насколько размах секционной работы в районах значителен, показывает хотя бы тот факт, что Петроградский районный совет в течение полугода провел обследование 1 212 домов и дворов, а кроме того, обследовал 220 пустующих торговых помещений [2].

В качестве одной из форм связи как опыт были введены на крупных предприятиях дежурства депутатов. Цель этих дежурств депутатов заключалась в том, что они, с одной стороны, должны были усилить связь депутатов с массами, а с другой — притти на помощь избирателям в обслуживании их повседневных нужд.

Необходимо отметить также значительный рост на предприятиях комиссий общественного порядка. Деятельность этих комиссий, давшая положительные результаты на предприятиях, была затем распространена и на жилищные товарищества, при правлениях которых они затем и были организованы.

В 1928 г. массовая работа продолжала расти и шириться. Об этом росте придется сказать несколько слов.

В начале 1928 г. в секциях Ленинградского и районных советов, кроме членов и кандидатов советов, работало около 3 тысяч привлеченных. Помимо этого в 158 комиссиях общественного порядка участвовало 1 053 человека, а сетью санитарного представительства объединялось 6 890 человек, в 213 советах содействия при школах принимало участие 1 957 человек. Кроме того в культурно-бытовых комиссиях при ЖАКТах работало 9 тысяч человек, и объеди-

---

[1] Цитаты приводятся по «Массовой советской работе», 13/IV 1927, № 27. В резолюции пленума совета «Об организационных задачах совета», откуда взяты вышеприведенные цитаты, помимо утверждения «Положения о районных советах», был утвержден целый ряд и других положений, а кроме того, дана общая установка в направлении массовой работы. В этом же постановлении пленум совета, давая директиву на расширение состава привлекаемых, ограничивал количество привлекаемых с фабрик и заводов, от комсомола, вузов и делегаток тем, «чтобы состав привлеченных в секциях и комиссиях равнялся числу членов и кандидатов совета» (там же).

[2] См. «Красный час», № 223, 30/IX 1927.

нение народных заседателей насчитывало 13 000 человек. Таким образом низовой советский актив, работавший под наблюдением и руководством соответствующих секций, насчитывал в своих рядах почти 32 600 человек. Однако весь этот большой актив, выполнял большую советскую работу, не был связан в достаточной мере ни с советами, ни с их массовыми организациями. «Если комиссии общественного порядка и санпредставители имеют все же регулярную связь с комиссиями административно-милицейскими и здравоохранения и в значительной степени охватываются их руководством, то остальные низовые ячейки находятся, так сказать, «на отлете», не включены как следует в сеть массовой советской работы» [1].

На очередь дня выдвигалась задача подтянуть и сплотить вокруг советов и секций весь этот низовой актив с тем, чтобы «вся общественная советская работа на местах возглавлялась и направлялась райсоветами и их массовыми организациями» [2].

Помимо этого в порядок дня ставился вопрос о расширении самих руководящих массовых организаций—секций, т. к. «продолжающийся рост активности рабочих масс Ленинграда уже требует более широкого охвата советом пролетарского актива, созревшего для практического участия в общественно-советской деятельности» [3].

Правда, «рост активности рабочих масс Ленинграда» требовал в первую очередь самостоятельных выборов в районные советы и предоставления им больших хозяйственных и административных прав, чтобы они имели возможность быть «хозяевами своих районов». Здесь мы имеем несомненно попытку направить энергию рабочих масс в сторону большего вовлечения масс в секционную работу и в работу низовых советских ячеек. Однако рост активности был настолько значителен, что на ряду с большим увеличением массовой работы и проблема работы районных советов в целом, как мы увидим это ниже, получила более или менее удовлетворительное разрешение.

Бурный рост массовой работы нашел свое выражение в многочисленных статьях и заметках участников массовой советской работы. Рост числа членов секций виден хотя бы по тому факту, что в 1927 г. в Выборгском районном совете их количество равнялось 511 человек, а в 1928 г. число членов секций поднялось до 834 человек. Число советского актива вокруг секций также не переставало увеличиваться. «Число санпредставителей достигает на 1 июля с. г. 516 человек по всему району, нарзаседателей — 1 695 человек, членов комиссии общественного порядка—130 чел. (при 29 предприятиях района); наконец членов содействия при школах—374 человека. Таким образом общее число вовлеченных в массовую советскую работу по нашему району доходит до внушительной цифры 3 549 человек [4].

[1] «По пути расширения массовой советской работы», «Массовая советская работа», 15/II 1928, № 3 (44), с. 2. Цифровой материал, приводимый в тексте, также взят оттуда.

[2] Там же, подчеркнуто журналом.

[3] Там же, с. 1.

[4] Павлов, Наш рост, «Массовая советская работа», 28/VII 1928, № 14 (56), с. 5. Цифры, приводимые о массовой работе Выборгского совета, взяты из его же статьи.

Посещаемость заседаний членами секций также увеличилась. Если летом 1927 г. по району она равнялась 65%, то летом 1928 г. она уже составляла 68%. Активность членов на собраниях секций «благодаря предварительной работе обследовательских групп и прикрепленных» также значительно поднялась, колеблясь от 8 до 15 выступлений.

В обследовательской работе принимало участие 534 человека, или 64%, общего состава секций. Возросло и количество прикрепленных: в 1927 г. их было 297 человек, а в 1928 г. их стало уже 698, охватывающих своим контролем 112 учреждений. Работа прикрепленных заключалась в наблюдении за проведением ранее вынесенных решений секций.

За год секции райсовета вынесли 1 666 конкретных решений по различным отраслям советской работы, причем 57% проведено в жизнь, 38% находится в стадии выполнения и 5% отклонены.

В Петроградском районном совете в секции было вовлечено 502 человека, из которых на членов совета приходилось 100 человек, на кандидатов 101 и привлеченных 301. В секциях рабочих с производства было больше половины—304 человека, или 60,3%. Однако в руководящих органах секций—бюро их было лишь 44%, а служащих 50% [1].

Секциями было организовано 342 обследовательских группы, произведших 1 779 обследований. По числу обследований Петроградский районный совет занял первое место, так как всеми районными советами в течение года было проведено всего 3 342 обследования. Больше всего было произведено обследований по линии здравоохранения. Из 502 членов секций—367, или 73%, прикреплены к учреждениям.

Всего секциями вынесено 1 608 практических предложений, из которых проведено в жизнь 43%. Процент выполнения значительно понизился по сравнению с данными секций X созыва, когда он достигал 71%.

Роль секций отразилась заметно и на работе президиума районного совета. Так например из всех основных вопросов, разобранных им, 62,4% были предварительно праработаны в секциях, причем эта проработка была настолько тщательной, что 94% предложений секции принимались президиумом в окончательном виде.

В других районных советах, по сравнению с предыдущим годом, также увеличилось как число обследовательских групп, так и количество обследований, хотя по размерам они не достигали такого объема, как в Петроградском районе. Всего по всем районным советам в течение года было организовано 1 551 обследовательская группа или в среднем 258 на район.

Ими было произведено в общей сложности 3 342 обследования, что составляет примерно в среднем 557 обследований на каждый районный совет. Процент выполнения решений секций в среднем составляет 45,4%, колеблясь весьма значительно по отдельным секциям даже внутри одного и того же районного совета.

---

[1] Цифры, касающиеся массовой работы Петроградского районного совета, приводятся по статье Э. Мезер, Массовая работа Петроградского районного совета, «Массовая советская работа», 1928, № 14 (58), с. 6—7.

В середине 1928 г. общий состав членов секций, как Ленинградского совета, так и районных советов «перевалил за 12 тысяч человек» [1]. Это число хотя и было несколько преувеличено, но все же размах массовой работы достиг довольно внушительных размеров. Помимо членов секций работали разнообразного рода ячейки, как, например, комиссии общественного порядка, раскинувшие свою сеть не только при предприятиях, но и при клубах и ЖАКТах, имелись объединения народных заседателей, широко развивались здравячейки, теснее смыкались с советом советы содействия при школах, притягивались к нему советы социальной помощи и культурно-бытовые комиссии при ЖАКТах, а также росла и крепла сеть санитарных представителей и т. п. К концу 1928 года общее количество принимавших участие в советской работе достигало внушительной цифры, достигавшей 45 тысяч человек, против 27 тысяч 1927 года.

Вся эта огромная армия советского актива распределялась следующим образом:

Состав ленинградского советского актива.

1. Членов и кандидатов Ленинградского совета	2 9[illegible]5
2. Привлеченных в секции Ленинградского и районных советов	5 693
3. Члены КОП	2 127
4. Санпредставителей	6 511
5. Народных заседателей	15 422
6. Членов культурно-бытовых комиссий	9 100
7. „ „ советов содействия	1 790
8. „ „ здрав'ячеек	1 200
Итого	44 812

XI состав Ленинградского совета значительно лучше обслуживал учреждения своим активом путем прикрепления к ним работников секций. Если Ленинградский совет X созыва прикрепил к учреждениям лишь 90 своих членов, то совет XI созыва уже прикрепил для работы 196 человек. Тот же процесс значительного роста прикрепленных наблюдается и в районных советах, увеличивших число прикрепленных к учреждениям с 1 687 в X созыве до 3 239 в XI.

В течение XI созыва всеми секциями Ленинградского совета было вынесено 4 984 практических решений, а районными 11 104, из которых 61% было уже проведено в жизнь.

Количество прикрепленных от секций росло еще более быстрым темпом. Если от секций Ленинградского совета X созыва было прикреплено 203 человека, то от секций XI созыва число прикрепленных достигло солидной цифры 1 135 человек. Рост прикрепленных от секций районных советов хотя и не был столь стремительным, но все же поднялся с 2 246 до 4 584 [2].

Таким образом, сравнивая массовую работу в Москве и Ленинграде, можно

---

[1] «Массовая советская работа», 30/VI 1928, № 12 (53), с. 1.

[2] Цифры приводятся по «Отчету трудящимся гор. Ленинграда о работе Ленинградского совета за 1928 г.». Ленинград, изд. Ленинградского совета и областного исполкома 1929 г.

заметить, что в общем она идет по одному и тому же направлению. Преимущества Москвы заключаются в том, что она имеет самостоятельное представительство в районных советах и от этого ее советский актив более значителен. Количество секций в Москве также более значительно, чем в Ленинграде. Методы секционной работы и связи депутатов с избирателями одни и те же. Зато процент выполнения решений секций в Москве много выше и достиг довольно внушительной цифры свыше 80%, в то время как в Ленинграде он равнялся к концу 1928 года всего лишь 61%. Сеть здравячеек в Москве шире и глубже охватывает работу, но зато в Ленинграде имеются формы работы вроде комиссий общественного порядка, которых нет в Москве. Имеется существенная разница в работе и народных заседателей. В Москве руководство ими целиком возложено на суд, в Ленинграде—это руководство сосредоточено в президиумах совета, который осуществляет его вместе с судебными органами.

Имеется разница и в руководстве секционной работой. В Москве она возглавляется президиумами советов или в конечном итоге президиумом Московского совета, а в Ленинграде—организованным отделом Ленинградского совета. В общем можно констатировать, что с момента оживления советов, как и в Москве, так и в Ленинграде в смысле массового вовлечения трудящихся в советскую работу достигнуты значительные успехи. Теперь необходимо посмотреть, что же сделано в этой области в провинции.

В Баку секции районных советов—Ленино-сураханского, Фабрично-заводского и Бинагадинского—с весны 1926 г. работают по «Положению», принятому Бакинским советом для своих секций с соответствующими изменениями. «Для ведения секционной работы в районах назначены платные ответственные секретари» [1]. Усиление внимания к массовой работе в районных советах явилось в результате довольно большого числа замечаний, делаемых на рабочих собраниях по отчетным докладам Бакинского совета [2].

По новому «Положению» секции должны были созываться регулярно, причем на их заседаниях должны были ставиться все практические вопросы, имеющие актуальное значение для рабочих масс. Важнейшие вопросы отделов не должны обсуждаться в президиуме без предварительного обсуждения этих вопросов в секциях. Эти основные положения секционной работы были приняты исполнительным комитетом Баксовета в первых числах июня 1926 г., причем на заседании единодушно отмечалась весьма плохая постановка секционной и вообще массовой работы. Да и до заседания отмечалось в печати, что как правило «в значительном большинстве случаев постановления секции оставались на бумаге» [3]. Кроме того, заведующими практиковался способ постановки докладов на секциях уже после того, как руководящими органами были приняты соответствующие решения. Разумеется, при таком положении в Баку работа в районах была немногим лучше.

С введением нового Положения к концу 1926 г. работа в секциях значительно оживилась. Так, например, в Ленино-сураханском и Фабрично-заводском

[1] «Бакинский рабочий», 8/VI 1926, № 132.

[2] См., например, статью Новикова. О работе Баксовета в районах, «Бакинский рабочий», 6/IV 1926. № 81.

[3] Д. Г., О массовой работе Баксовета, «Бакинский рабочий», 8/VI 1926, № 123.

районных советах из 679 депутатов и кандидатов в советы в секциях участвовало 577 человек, или 85% всего состава советов. Среди членов секций было 290 рабочих с производства и 110 женщин. Помимо членов и кандидатов советов в секции было привлечено еще 310 человек, из которых «значительное большинство—рабочие от станка и делегатки-рабочие» [1].

Работа секций проводилась теми же основными методами, что и в Москве и Ленинграде, т.е. путем обследований и прикреплений. Средняя посещаемость членами секций заседаний равнялась 49,5%, колеблясь от 45 до 58%. Если принять во внимание, что в 1925 г. средняя посещаемость равнялась всего 31%, то налицо имеется несомненное достижение. Любопытно отметить, что при отчетах членов Бакинского совета довольно частое явление—требование со стороны низов расширения прав районных советов.

Поскольку состав райсоветов в 1927 и 1928 гг. не переизбирался, то вполне понятно, что и значительных достижений в работе секций нет. Их президиумы, не подтягиваемые избирателями, не позаботились даже проработать те добавления к наказу, которые в большом числе были даны советам избирателями.

В общем следует отметить, что во всех райсоветах в провинции число секций колеблется от 3 до 6, при средней посещаемости от 40 до 70%. Довольно своеобразное построение секций районного совета в Грозном. Построенные по обычному типу, они оказались неработоспособными, так как делегатам приходилось ходить за 5—7 километров. В настоящее время они созданы при каждой группе предприятий и разрешают все вопросы, касающиеся местной жизни. Получается нечто вроде советов на предприятиях.

В Залинейном районном совете (Гомель) секции оказались неработоспособными из-за отсутствия помещения и благодаря этому были заменены комиссиями.

Формы массовой работы районных советов в провинции примерно везде те же, что и в столицах, разумеется воспроизведенные в уменьшенных размерах как по широте охвата, так и по их разнообразию.К сожалению приходится констатировать, что массовая работа не нашла достаточного освещения на страницах местной прессы. О целом ряде районных советов имеются лишь сведения, что они существуют, а как развивается их работа—об этом нет никаких сведений. Впрочем, мы уже видели, что о работе пленума Ленинградского совета в выпущенных трех отчетах не сказано ни строчки. Что же удивительного, когда местная пресса ничего не пишет о массовой работе районных советов, раз сами исполнительные органы столичных центров в своих отчетах не считают нужным упомянуть ни слова о тех руководящих органах, о которых они пишут отчеты.

Все же, несмотря на целый ряд недочетов, массовая работа приняла значительные размеры не только в столичных центрах, но и в провинции. Полоса оживления советов несомненно сказалась в усиленном вовлечении в массовую советскую работу широких масс трудящихся.

В первые годы активность трудящихся удовлетворялась обследованием и контролем. Однако, чем дальше, тем больше стало выясняться, что эта работа не может удовлетворить активности масс. Массы требуют уже не участия в контроле, а участия в непосредственном советском управлении и строительстве.

---

[1] «Бакинский рабочий», 16/VII 1926, № 292.

В силу этого начало 1928 г. ознаменовывается в Ленинграде довольно оживленной дискуссией, в которой основной осью проходит требование отдельных выборов в районные советы и предоставления им больших прав в хозяйственной работе и в управлении на территории своих районов. Выше уже было отмечено, что президиум Ленинградского совета вынужден был пойти на самостоятельность выборов в районные советы, поручив орготделу вместе с районами переработать «Положение 1927 года». Состоявшееся 27 июня совещание орготдела совместно с председателями районных советов после оживленных прений приняло основные принципы нового Положения в следующем виде:

«1. Самостоятельные выборы: а) Выборы в райсовет производятся раздельно от выборов в горсовет по общеизбирательной норме (1 депутат на 400 избирателей). Выборы как в горсовет, так и в райсоветы, должны производиться на одном и том же избирательном собрании в последовательном порядке. б) Члены горсовета от соответствующего района, не являющиеся членами райсовета, могут участвовать в заседаниях последнего с право совещательного голоса.

2. Самостоятельный бюджет: а) Райсоветы имеют свои районные бюджеты. составляемые при их ближайшем участии. Районный бюджет по одобрении его пленумом райсовета и по утверждении горсоветом включается в городской бюджет. б) Доходная часть районных бюджетов должна главным образом строиться на неналоговых поступлениях (арендные и оброчные статьи, доходы с предприятий районного значения и т. п.).

3. Организация отделов: а) Организация отделов райсоветов должна производиться постановлением горсовета по мере надобности по представлениям райсоветов. б) В основу деятельности районных отделов должен быть положен принцип: «районные советы должны стать хозяевами в своих районах». Отсюда децентрализация прав и обязанностей, ныне сосредоточенных в общегородских отделах.

4. Взаимоотношения с горсоветом: а) Постановление пленумов райсоветов могут быть отменяемы пленумом горсовета. Президиум райсовета ответственен перед пленумом своего райсовета и президиумом горсовета. б) Разногласия пленумов райсоветов с президиумом горсовета окончательно разрешаются пленумом горсовета» [1].

На основе этих принципов производилась разработка «Положения» о районных советах. Однако, президиум Ленинградского совета уже до выработки нового «Положения» вступил на путь фактического предоставления районным совстам самостоятельных бюджетов и не в пример президиуму Московского совета не только в расходной, но и приходной части. Этим своим актом Ленинградский совет сделал значительный шаг вперед по сравнению с Москвой и подвел серьезную базу под самостоятельную работу районных советов. Весьма характерно, что президиум Ленинградского совета на этот раз не стал дожидаться утверждения нового «Положения», а пошел навстречу назревшей потребности, не дожидаясь «выработки» нового «Положения». Пример во всяком случае достойный подражания. Очевидно тот саботаж, который проявляли отделы губисполкомов при

[1] «Массовая советская работа», 14 июля 1928, № 13 (54), с. 5—6.

передаче отдельных функций и предприятий в ведение районных советов, преодоление которого расценивалось работниками с мест как большая победа над бюрократическими тенденциями, не прошел даром.

То, что произошло в Ленинграде, не является характерным лишь для него. В Москве с конца 1927 г. и особенно с начала 1928 г. также поднят вопрос о самостоятельных бюджетах районных советов, причем требуется уже не районное расписание расходов, но расходо-приходный бюджет, причем райсоветам должно быть предоставлено право самостоятельного ведения хозяйства районного масштаба. Нет сомнения, что поскольку потребность в самостоятельных бюджетах райсоветов назрела, то и здесь вопрос будет решен положительно, если не в этом году, то в будущем[1].

Подобное положение мы имеем и в других городах, причем там к бюджетным вопросам подошли вплотную несколько даже раньше, чем в столицах. Весьма характерно, что в таком пролетарском центре, как Баку, со стороны Бакинского совета еще в 1927 г. была попытка поставить районные советы в бюджетном отношении в более худшие условия, чем дайра-советы (крестьянские советы). Этим дайра-советам были присвоены все бюджетные права волости, а районным советам в них было отказано.

Тов. А. А—В. в «Бакинском рабочем» в связи с этим ставит вопрос о судьбе районных советов в Баку. «Если крестьянская самодеятельность и политическая активность деревни находит себе организационное русло в форме дайра-советов, то самостоятельность рабочей массы в области культурно-социального и хозяйственного строительства должна найти себе выявление в форме районных советов, имеющих права не только оформлять требования и настроения, но и *непосредственно заниматься этим строительством*... Или районный совет нужен по целому ряду организационных и политических соображений, то тогда «необходимо принять все меры к тому, чтобы сделать его *полноправным хозяином района*, обладающим материальными предпосылками для культурно-социального и хозяйственного строительства. Или же районный совет как аппарат без бюджетных возможностей с ограниченными правами советской единицы, ввиду дороговизны своего содержания при небольшой сумме работ, подлежит ликвидации решительно во всех порядках, в том числе и в порядке режима экономии»[2]. Признавая необходимость существования районных советов, автор считает «совершенно неотложным, чтобы с будущего года районные советы были наделены всеми правами полновластной советской единицы и их бюджеты были нагружены всеми положенными расходами». Требование большей бюджетной самостоятельности районным советам нашло свое отражение и в строении их бюджетов. Так на-

---

[1] В настоящее время в связи с образованием Московской промышленной области Московским советом проводится большая организационная работа В частности, намечается увеличение числа районных советов и предполагается значительное расширение их прав и функций.

[2] «Бакинский рабочий», 20/V 1927. Подчеркнуто автором.

пример рост бюджета Ленино-сураханского районного совета за три года представляется в следующем виде [1]:

1925/26	доход —	34 261 руб.	расход —	343 439 руб.
1926/27	„ —	349 215 „	„ —	351 012 „
1927/28	„ —	1 304 400 „	„ —	1 304 400 „

Сильный рост последнего года произошел главным образом за счет передачи сумм, ассигнованных на дело народного образования, которые раньше шли по бюджету отдела народного образования Бакинского совета.

В общем, если в Москве и Ленинграде районные советы близко подошли к самостоятельным бюджетам, то в целом ряде городов нашего Союза районные советы уже значительно раньше подошли к ним вплотную. Практика обыкновенно, подобно Бакинскому совету, упиралась в предоставление значительных бюджетных прав районным советам, но опыт показывал необходимость расширения работы районных советов. Однако необходимо отметить, что и в провинции в целом ряде мест районные советы не имеют своих бюджетов. Самостоятельных бюджетов добились в первую очередь как раз те районные советы, которые имеют несколько отдаленную территорию от городского совета, как например Ленино-сураханский и Фабрично-заводский в Баку или Сормовский с Канавинским в Нижнем-Новгороде. В более или менее сходных условиях находятся районные советы в Брянске, Грозном, Свердловске, Гомеле и в целом ряде других мест. Но есть и такие места, где районный совет находится в сходных условиях, но своего районного бюджета не имеет, как например Маймаксанский — в Архангельске.

Таким образом можно констатировать, что полоса оживления советов к концу 1928 г. дала не только широкий размах массовой работы, захватившей в сферу своего влияния огромные массы трудящихся, но и подошла вплотную к оформлению и закреплению за районными советами значительных прав как в области непосредственного управления, так и в области советского строительства.

Нам остается теперь подвести некоторые итоги массовой работе районных советов и сделать хотя бы общие выводы о направлении их дальнейшей работы.

---

[1] Юсупов А., Материалы обследования работы и состояния Ленино-сураханского районного совета, с. 3. (Из материалов орготдела ЦИКа СССР).

IX. ИТОГИ И ВЫВОДЫ

Мы уже видели, что в конце 1928 г. советский актив в Москве и Ленинграде исчислялся примерно в 125 тысяч человек.

Не менее значительная рать объединена была вокруг советской работы городскими советами и в провинции. Таким образом, можно констатировать, что в секционную работу советов и облегающую их различного рода общественно-советскую работу вовлечены довольно значительные кадры трудящихся. Этими кадрами трудящихся была несомненно проделана огромная работа, в известной мере оживившая работу советов. Немало ими было вскрыто и устранено отдельных недочетов. Под их напором и воздействием подтягивался также и невыборный аппарат советов, так как в общем процент выполнения работы секций все же был довольно значителен. Несомненно немалую пользу принесли и прикрепленные к учреждениям члены совета. Не подлежит также ни малейшему сомнению та огромная польза, которую приносит советская общественность в различного рода первичных ячейках советов, как например здравячейки и т. д. Несомненно мы здесь имеем успехи и довольно значительные. Однако было бы огромной ошибкой слишком преувеличивать наши успехи на этом участке советской работы. Огромные цифры вовлеченных кружат некоторым товарищам головы, и им уже рисуется, что мы прошли в этом деле так далеко, что, глядя на цифры членов секций, «можно с гордостью подумать о том, что лозунг Парижской коммуны — «Коммуна должна была быть не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы»,—московские рабочие уже осуществляют на деле» [1].

Разумеется, в 10-ю годовщину советской власти каждому активному строителю советского государства хочется сказать что-нибудь приятное. Вспомним, что Ленинградский губисполком в своих отчетах говорил иногда себе весьма много приятного даже тогда, когда по существу и сказать-то было нечего. А Московскому совету в десятилетнюю годовщину вполне простительно было сказать кое-что лишнее, тем более, что достигнутые успехи все же были значительны. Однако не нужно преувеличивать значительности успехов в массовой работе даже в Москве, хотя в этом отношении Москва пока-что шла впереди всех других городов Советского Союза. Те формы массовой работы, которые до сих пор применялись, впитали в себя значительную долю энергии рабочих масс, но они уже теперь перестали удовлетворять возросшие потребности масс, поскольку массы лозунг Парижской коммуны хотят осуществлять не на словах, а на деле [2].

---

[1] Маркс К., Гражданская война во Франции.

[2] «Московский совет РК и КД 1917—1927 г.», с. 126.

Удовлетворяют ли секции и формы секционной работы возросшую активность масс? Если удовлетворяют, то конечно для данного периода эта форма массовой работы наиболее целесообразна, если же нет, то тогда разумеется необходимо искать новые формы взамен изживших себя старых. Когда мы ближе присмотримся к советской работе и проанализируем ее суть, то мы должны откровенно сказать, что мы далеко еще не добились того, чтобы говорить, что лозунг Парижской коммуны на деле осуществлен. В самом деле, чувствуют ли участники секционной работы, что они непосредственно сами решают вопросы управления и хозяйственного строительства и осуществляют их на деле? Чтобы быть вполне беспристрастным, предоставим слово самим участникам массовой советской работы, так как их голос необходимо выслушать в первую очередь, чтобы судить о существе советской массовой работы.

Весной 1927 г. в Москве один из работников секций, говоря о ненормальности работы секций, поднял вопрос о разгрузке их секретарей, благодаря чему работа секций должна была значительно улучшиться. Открывшийся затем обмен мнений показал, что дело не в загрузке секретарей, а гораздо глубже. Работа секций саботировалась отделами как в смысле предоставления им помещений, так и в смысле выполнения их технической работы, которая «Положением» возлагалась на отделы. Отделы в своей повседневной работе третировали секции, а «партийные и комсомольские ячейки и фабзавместкомы... почти совершенно не знают работы наших секций, не интересуются работой в секциях своих депутатов и выделенных рабочих, иногда забывая даже их фамилии, не оказывают секции помощи в организации пленумов, отказывая в помещении, не принимая участия в извещениях членов секции своего предприятия или учреждения, не учитывают результатов работы секции в части, касающейся даже их предприятия или учреждения и т. п.» [1].

Для развития и углубления связи советов с массами, совещание секретарей секций Краснопресненского совета выдвинуло в конце 1927 г. вопрос о выводе секций из отделов. Необходимость этого мероприятия мотивировалась в печати т. Кобозевым следующим образом: «При местонахождении аппарата секции непосредственно при отделе происходит нездоровое сращивание секций с аппаратом отдела, вследствие чего секция теряет свою самостоятельность и становится придатком аппарата отдела... При таком положении вещей и речи не может быть о критике работы аппарата отдела, так как секретарь секции, будучи полуаппаратчиком данного отдела, критиковать себя не может. А если и есть критика, то она из недр отделов на свежий воздух не выходит. Конечно,... отсутствие критики еще не говорит за то, что работа протекает без недостатков. Они есть, и порою самые вопиющие, но только секретарь секции, привязанный за одну ногу к креслу заведующего отделом, о них не говорит. Это ведет к тому, что президиум райсовета осуществляет свое руководство отделом без критики и практических указаний секции» [2].

---

[1] И. В., К вопросу о разгрузке секретарей секций от технической работы, «Советская работа», 15/V 1927, № 10.

[2] Кобозев, О выводе секций из отделов, «Советская работа», 13/XII 1927, № 24. Последующие цитаты взяты оттуда же.—подчеркнуто мною.

И, наконец, самый важный довод в пользу вывода, по мысли инициаторов, заключался в том, что «секция, будучи придатком к аппарату отдела, теряет свое общественное лицо и является продолжением отдела, т. е. его хвостом». Таким образом, «получается несоответствие между удельным весом секции как массовой общественной организации и ее зависимым служебным положением в качестве хвоста отдела». Заведующие используют секции, когда им это выгодно, в качестве «фактора общественной силы для получения различного рода ассигновок и т. п.».

В результате такого сращивания секций с отделами получается положение, что «подолгу приходится теперь доказывать о существовании такой-то и такой-то секции рабочему, который уверяет, что был в отделе, никакой секции не видел и ему никто не показал, где она находится». Когда же вопрос был выяснен через РКИ, то оказалось, «что он был у секретаря секции, который говорил с ним языком полузаведующего». Автор приходит к выводу, что такому состоянию «надо положить конец. Из нашей советской активной общественности нужно сделать реальную общественную силу, могущую влиять на работу отдела. А для этого необходимо вывести из отделов секции. Не давать водить их на буксире заведующим отделами. Надо решительно отрубить этот хвост у отделов, приделать к нему голову, вправить мозги, и повернуть лицом не только к отделу, но и к избирателю».

Как видит читатель, голос массовика, прозвучавший вскоре после юбилея, совсем не похож на преисполненный гордости голос советского чиновника, писавшего юбилейный отчет Московского совета. В развернувшейся дискуссии по этому вопросу целым рядом товарищей эти положения были несколько смягчены, и большинство, считая, что с работой секций не все благополучно, все же находило целесообразным выводить их из отделов, так как в этом случае отделы совсем бы вышли из-под контроля общественности. Некоторые товарищи утверждали, что «секции нуждаются не в каких-то новых организационных формах, а лишь испытывают необходимость усиления или углубления уже опытом проверенной формы организационного строения,—и только» [1]. Однако даже и эти защитники и поклонники старых организационных форм работы секций вынуждены были признать, что объективное положение в секциях таково, что они действительно нуждаются в углублении массовой связи с избирателями и усилении элементов влияния на аппарат [2]. По мнению этих товарищей «причину слабости связи советов с широкими слоями избирателей и недостаточно активного проявления советской общественности нельзя искать в беспредметном пространстве и указывать пальцем в небо. Надо было бы, прежде всего, покопаться в повседневном быту наших секций» [3]. Покопавшись в повседневном быту секций, автор нашел, что все зло заключается в том, что нет у входа отделов извещений о местонахождении секций, а кроме того, заведующие не во всякое время принимают по общественным делам секретарей секций. Само собой понятно, что если бы только в этом заключалось все «объективное положение» секций, нуж-

[1] Риольф, Д., Вывод секций — изгнание общественности, «Советская Работа», 1/II 1928, № 3.

[2] Там же.

[3] Там же.

давшихся «в углубленной массовой связи с избирателями и усилении элементов влияние на аппарат», то тогда разумеется дело было бы не страшно.

Однако верно ли это? Достаточно ли прорекламировать местонахождение секций не только у входа отделов, но даже и во всех столичных газетах и дать при этом право секретарям беспрепятственного входа к заведующим по всем вопросам, чтобы это укрепило связь секций с массами и углубило их влияние на аппарат? Конечно, нет. Не в этом, разумеется, дело. Если, к примеру, постановления «секции РКИ недостаточно еще известны трудящимся, главным образом рабочим» [1], то разве от того, что секретарь будет принят вне очереди заведующим или при входе в отдел будет висеть объявление о ее местонахождении — известность секции увеличится? Разве от этого изменится то положение, что «большинство жалоб, с которыми обращаются в МРКИ, принадлежит служащим, а не рабочим» [2]?! Раз рабочие не ходят в РКИ, то в ее секции и подавно не подадут заявлений, сколько бы у входа в РКИ о них не висело объявлений.

Или, когда секции начинают, вопреки очевидной целесообразности, принимать резолюцию «в защиту «своего» аппарата от контроля» [3], то разве этим хотя в какой-нибудь мере усиливается их влияние на аппарат?

Один из товарищей, начиная статью с указания о вовлечении в секции огромных масс, между прочим пишет: «Лозунг «оживление советов» полностью претворен в жизнь, секции советов превратились в школы советского строительства, в которых участвует огромная масса трудящихся. Программа этих школ — помогать советскому аппарату в его работе и проводить общественный контроль над его работой в целях улучшения ее и приближения к массам» [4].

Выходит, что секции советов уже «превратились в школы советского строительства». Все как будто обстоит благополучно. Где же тут «массовая советская работа в тупике», как гласит заглавие той статьи, из которой приведена эта цитата?

Дело заключается в том, что автор, по советскому обычаю, начал с похвал и, несомненно хватил через край, так как «если посмотреть... на конкретное содержание работы секций, то очень не трудно сделать совершенно правильный вывод, что секции превратились в придаток к советскому аппарату, выполняя главным образом работу за аппарат. Нет в секциях творческой массовой инициативы, вся энергия многих тысяч секционеров уходит на мелочь. На этих мелочах и сам секционер не растет и вся энергия многих тысяч растворяется в мелочах. Совершенно бесспорно, что и крупное общественное дело складывается из мелочей, но смысл оно получает тогда, когда эти мелочи обобщаются, что к сожалению очень редко имеет место в секционной работе. Нет того, чтобы на основе этих общественных мелочей—

---

[1] Смирнов, Н., Устраните их формальный подход, «Советская работа», 1/IV 1928, № 7.

[2] Там же.

[3] Н. Л., Вредный уклон, «Советская работа», 1/V 1928, № 9.

[4] Сухов, Ф., Массовая советская работа в тупике, «Советская работа», 1/VIII 1928, № 15.

улучшить систему работы того учреждения или предприятия, которого отдельные мелочи касаются. Это есть один из основных минусов секционной работы» [1]. Как видим, эти «школы советского строительства» требуют к себе сугубого внимания, иначе они легко могут превратиться в свою противоположность.

Знают ли рабочие массы об этих советских школах? Об этом дал красноречивый ответ бывший в прошлом году конкурс на лучшую секцию. «Слаба заинтересованность масс в конкурсе. Да откуда ей быть заинтересованной, когда о работе секции на предприятиях иной раз не только масса рабочих, но и единицы не знают. Возьмем, например, секцию РКИ Сокольнического совета. Как может в ее работе быть заинтересована масса, когда, во-первых, сами члены,—да что там члены,—само бюро не знает, какая же польза собственно от ее работы. По каждой работе имеется ряд предложений, а какие результаты по ним — аллах один знает» [2].

По свидетельству других товарищей «такое положение в той или иной степени наблюдается и в остальных секциях» [3] «Конкурс на лучшую секцию с убедительной очевидностью показал, что массы не знают секций в Москве» [4].

Как видим, секции не имеют не только влияния среди масс, но оказывается, что они и вообще-то им мало знакомы. Каково же к ним отношение тех учреждений, которые ими обследуются? Приходится отметить, что и тут дело далеко не блестяще. Нередко секционерам приходится при обследовании слышать стереотипную фразу: «Приходи завтра, я занят» [5], а когда член секции приходит завтра, то чиновник «и не подумал приготовить справки» [6]. Такой бюрократический подход к членам секции встречается даже в МРКИ. На вопрос секционера о результатах обследований там подчас не считают нужным отвечать или отвечают: «принимаем меры» [7]. Разумеется, такой подход к членам секций вызывает среди них известное разочарование своей работой, и процент членов секций, не посещающих пленумов секций и вообще не принимающих в их работе никакого участия, все более и более повышается. В Краснопресненском районном совете «больше 30 процентов членов секций не принимают участия в работе секций и совсем не посещают пленумов» [8]. В других районных советах картина приблизительно такая же.

---

[1] Там же. Подчеркнуто мной.—*Е. И.*

[2] Русаков, Татаринов, Н. А., Рабочие не знают работы секций, «Советская работа», 15/VI 1928, № 12. Подчеркнуто авторами.

[3] Иванов, С., За поднятие качества секционной работы, «Советская работа», 15/VII 1928, № 15.

[4] Там же.

[5] Там же.

[6] Там же.

[7] Смирнов, Устраните формальный подход, «Советская работа», № 7, 1928. Этот ответ: «Принимаем меры», нередко можно встретить и в ответах учреждений секциям на их запросы об устранении недочетов, выявленных во время обследований. Само собой понятно, что такого сорта устранению недочетов—грош цена.

[8] Серганова, Д., Массовая работа Краснопресненского совета, «Советская работа», 15/IX 1928, № 18.

Чтобы не слишком задерживаться на работе секций и на их значении, выслушаем еще нескольких свидетелей, показания которых должны осветить работу секций в Ленинграде. «Несмотря на вовлечение десятков тысяч рабочих в массовую советскую работу, громадные массы рабочих все-таки находятся далеко от работы советов» [1]. Огромная армия привлеченных в члены секций не имеет в них достаточного влияния, так как «их роль в массовых советских организациях незначительна. В самом деле, в чем конкретно выражается практическая деятельность привлеченных в секциях и комиссиях Ленинградского совета? Их деятельность почти выражается в формальном посещении заседаний пленумов, секций и комиссий. Участвуют ли привлеченные в активной руководящей работе своей секции или комиссии (бюро и т. д.)? Этого не видно. Мне товарищи станут возражать против такого, якобы необоснованного, заявления и начнут доказывать обратное, ссылаясь на «продуктивную» и «большую» работу привлеченных по части прикрепления к учреждениям. Это, пожалуй, единственный аргумент «возражателей». Но разве для кого-нибудь является секретом, что при такой постановке прикрепленческой работы, как у нас, привлеченный не сможет себя ни в малейшей степени проявить, учитывая кроме того, и то обстоятельство, что учреждение, к которому он прикреплен, посещается им один, максимум два раза в неделю? Разве одно прикрепление и есть «практическая работа в секциях»? Как будто это «работой» назвать маленько трудновато» [2].

Если так плохо обстоит дело с прикрепленными, то с обследованием дело еще хуже. «Если мы хвастаемся, что привлеченные в прикрепленческой работе использованы «на все 100%», то в отношении обследовательской работы использование идет далеко не так бойко и здесь, пожалуй, трудно (а может быть и просто неловко) назвать какой-нибудь процент» [3]. Привлеченные в обследовательскую работу «втягиваются чрезвычайно слабо» [4]. Причина заключается в том, что для обследований требуется время, а предприятия сплошь и рядом не хотят пойти даже на то, чтобы время, потраченное привлеченными на обследовательскую работу секций, не считать хотя бы прогульным.

Товарищ Шустров еще раньше пришел к выводу, что обследовательская форма комиссионной работы в Ленинграде «в данный момент уже устарела» [5]. Свое положение он мотивирует тем, что комиссии, выделяемые секцией для весьма сложных и ответственных обследований, имеют в своем распоряжении очень короткий срок, так как депутаты в течение месяца имеют в своем распоряжении всего лишь три дня, а прикрепленные—ни одного. С другой стороны и прикрепленные к учреждениям члены секций бросаются на произвол судьбы, ибо «настоящего руководства работой прикрепленных со стороны бюро секций (комиссий) не замечается. Да это и вполне понятно, если учесть, что в течение целого

---

[1] Петерсон, П., Связь членов совета с рабочими, «Массовая советская работа», 16/V 1928, № 9 (50).

[2] Зин, Правильно ли поставлена работа привлеченных, «Массовая советская работа», 15/IX 1928, № 17 (58).

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Шустров, С., Массовая советская работа, 16/V 1928, с. 13.

года на всех заседаниях бюро секций (комиссий) мы не имеем возможности заслушать отчета и части того количества прикрепленных к учреждениям, которое нам необходимо для полного руководства их работой. Отсюда можно сделать вывод, что многие прикрепленные, не имея надлежащего руководства, из активных работников становятся пассивными, а подчас и совершенно забывают о том учреждении, к которому они прикреплены» [1].

При просмотре материалов о работе той или иной секции нередко можно встретить упоминание, что «слаба работа по прикреплению членов секций к отдельным учреждениям» [2], как это например имело место в секции народного образования Ленинградского совета. Те же, которые прикреплены, часто работают далеко не так уже активно. «Многие прикрепленные даже не бывали в своих учреждениях» [3]. Создается такое положение, когда по выражению одного из товарищей, «до сих пор не мало прикрепленных и носу не показывают в свои учреждения или бывают там «по большим праздникам» [4].

Мы могли бы таких примеров привести довольно много, но кажется, что и этих достаточно, чтобы показать, что форма секционной работы уже не удовлетворяет массы. Из оживленной дискуссии по этому вопросу разногласия среди участников секционной работы можно найти лишь о методах улучшения, а не по существу вопроса. В том, что формы устарели и уже не отвечают потребностям дня, сходятся не только рядовые члены секций, но и ответственнейшие руководители советов.

Для наибольшей объективности в оценке секционной работы предоставим слово председателю Московского совета т. Уханову: «У нас, товарищи, как в городе, так и в губернии много вовлеченных в массовую работу. Как вы знаете, количество так или иначе привлеченных к советской работе определяется цифрой более чем в 100 тысяч человек. Теперь, когда мы в направлении количественного охвата поработали достаточно, надо перенести внимание и сосредоточить силы на качестве. В своей массовой работе мы наблюдаем не мало недочетов... Нельзя все время ориентироваться на большее количество, на широкий охват и объем работ, на прежние методы массовой работы. Их надо менять, во всяком случае пересмотреть под углом зрения новых задач и повышения уровня вовлеченных активистов в нашу работу (подчеркнуто мною.—*Е. И.*). Иногда мы вербовали в наши секции новые слои, если можно так выразиться, в порядке разверстки, в порядке расписания количества вовлекаемых по предприятиям, а не в порядке активного вовлечения (подчеркнуто мною.—*Е. И.*). Теперь нам надо будет подумать о том, чтобы изменить методы вербовки, способы вовлечения в наши секции, привлекая в них активных, полезных, выдвинувшихся, растущих товарищей... Посмотрите, как ра-

---

[1] Там же, с. 14.
[2] Лукашевич, М., Массовая советская работа, 1928, № 4 (45).
[3] Там же.
[4] Гай, В., Практика прикрепления, «Массовая советская работа», 24/XII 1927, № 41, с. 11.

ботали наши секций и комиссии при них. Сплошь и рядом, в особенности по городу, мы увлекались количеством обследований. В отчете, представленном нам, сказано, что за 9 месяцев прошлого года было произведено в Москве 72 тысячи обследований. Это конечно не плохо. Но нужно эти обследования больше конкретизировать и проводить их так, чтобы они давали практически ощутимые и значительные результаты (подчеркнуто мною. — *Е. И*). Затем надо изменить порядок учета обследований, и нельзя смешивать мелкие и крупные обследования,—скажем, обследование треста и обследование больного или какого-либо еще, жалующегося на непорядки. Нельзя брать вместе и складывать эти два совершенно различных обследования и по типу, и по объему. Складывая их, мы даем неточное представление о нашей работе.

Бывают неправильности и в распределении работ между активистами секций. Иногда бывает так, что активному, хорошо знающему дело товарищу дают маленькое обследование, а обследование более серьезное попадает тому товарищу, который плохо с делом справляется или мало знаком с ним... Недостаточно хороша связь депутатов советов и наших секций с массами... Надо улучшить связь, добившись здесь решительного перелома (подчеркнуто мною.—*Е. И.*). Показателен в этом отношении конкурс на лучшую секцию. Этот конкурс особого внимания со стороны широких масс не встретил. Это лучше всего говорит о том, что связь секций с массами слаба» [1].

Эти итоги достаточно красноречивы. Они прежде всего говорят нам о том, что между секциями и огромными массами трудящихся не было живой органической связи. Да ее и по существу не могло быть, поскольку привлечение в секционную работу шло сверху в порядке разверстки, а не в порядке выдвижения снизу. При существовавшем порядке вовлечения нередко бывали случаи, когда вовлекаемые просили их нагружать в крайнем случае только заседаниями секций, освободив их от всяких других поручений. Количество членов секций, как видим, не говорит еще о качестве их работы. После итогов их работы, подведенных т. Ухановым, нам кажется, что от гордости московских товарищей, думавших при писании десятилетнего отчета о работе Московского совета, что лозунг Парижской коммуны «московские рабочие уже осуществляют на деле», останется не очень много.

Перейдем теперь к другим формам массовой советской работы. Конечно все первичные ячейки, вроде здравячеек и т. п., играют несомненно большую положительную роль, принося немало пользы, но было бы большой смелостью утверждать, что они-то и являются носителями диктатуры пролетариата, осуществляющими на местах лозунг Парижской коммуны. Их работа—все-таки отраженная тень работы секций, под руководством которых они находятся. Если работа секций не совсем удовлетворительна и не вызывает интереса среди трудящихся, то тем паче это относится к работе различного рода ячеек, которые еще сплошь и рядом лишь только «подтягиваются» к работе секций.

---

[1] Из речи т. Уханова на расширенном пленуме губисполкома 10/VIII 1928, «Массовая советская работа», 1/IX 1928, № 17, с. 6—7. Подчеркнуто везде, где нет особой оговорки, автором.

Итак, работа секций еще не пользуется достаточной популярностью среди масс — это как будто теперь установленный факт. Может быть работа самих членов советов вызывает огромный интерес среди трудящихся избирателей. Однако к сожалению и тут приходится сказать, что факты говорят против, и во многих местах, даже на крупных заводах, рабочие массы часто не знают своих депутатов.

Весной 1928 г. в секции местного управления Института советского строительства при обсуждении доклада автора этих строк «О районных советах» многие товарищи с мест указывали, что «мы сейчас упираемся непосредственно в вопрос о роли и значении депутатов». Осенью этого же года при обсуждении доклада т. Кагановича «О предстоящей избирательной кампании», целый ряд товарищей, исходя из слабой связи депутатов с массами, также касался этого вопроса.

Какие в настоящее время мы имеем формы связи депутатов с избирателями? Если мы обратимся к «Положению» о правах и обязанностях депутатов, то мы там найдем немало обязательств депутатов перед своими избирателями. Возьмем изданное в 1925 г. «Положение Московского совета о правах и обязанностях членов Московского и районных советов». В нем мы найдем, что члены советов должны всесторонне «выяснять нужды рабочих своего предприятия» [1], для чего им вменяется теснейшим образом с ними связаться и «быть в курсе их повседневной жизни», принимать соответствующие меры к «улучшению их быта». Для достижения этой цели депутаты должны принимать ближайшее участие в работе почти всех заводских организаций и присутствовать на их собраниях. Помимо того, «члены совета должны использовать все способы непосредственной связи с избирателями, как например: путем участия в собраниях своего района, периодических сообщений о работе совета и о своем в ней участии в стенных газетах и т. п.».

На ряду с этим на членов советов возлагался прием заявлений с жалобами и претензиями избирателей, причем члены советов обязывались раз в три месяца отчитываться перед своими избирателями и давать им регулярный отчет о работе секций.

В «Положении о правах и обязанностях членов Ленинградского совета», изданном в том же году, что и московское, мы находим все те же формы связи и отчетности. Разница заключалась лишь в том, что в ленинградском «Положении» имелся пункт, в котором говорилось: «депутат широко оповещает своих избирателей о месте своего жительства и постоянной работы» [2]. В примечании к этому пункту указывалось, что «для всестороннего ознакомления с нуждами своих избирателей, депутат имеет право в нерабочее время (обеденный перерыв) или вечером (после окончания работы) установить определенные приемные часы в учреждении, предприятии или воинской части, от коих он избран» [3].

---

[1] Цитаты приводятся по «Справочнику для членов Московского совета, районных советов и секций», изд. Московского совета, 1925, В основном принципы этого «Положения» были приняты еще в 1920 г.

[2] «Положения», Ленинград, 1925, с. 5.

[3] Там же.

В обоих «Положениях», как московском, так и ленинградском, члены советов по делам своих учреждений имеют право внеочередного входа к заведующим учреждениями и присутствовать с правом совещательного голоса при разборе их дел. В ленинградском «Положении» право внеочередного входа распространялось на депутатов и тогда, когда они обращались по делам своих избирателей.

Основные пункты этих «Положений» остаются в силе и до сих пор. Нельзя сказать, чтобы на депутатов было возложено мало обязанностей. Если их выполнять как следует, то связи будет больше чем достаточно. Однако ее не было, и сейчас нет. В чем тут секрет? Секрет очень прост. Как может депутат давать отчет о своей работе в совете, когда пленумы совета иногда бывали раз в год или раз в полгода, как это имело место в Ленинграде? Сейчас пленумы советов собираются чаще, но еще недостаточно часто. Поэтому избиратели и вспоминают о работе советов сплошь и рядом от выборов до выборов.

Правда, можно конечно отчитаться за работу секций, но мы уже видели, что результаты их работы бывают известны спустя довольно продолжительное время, а часто и совсем неизвестны. «Сплошь и рядом член секций не знает, принес ли он пользу и какую в конечном итоге той или иной своей работой. Бюро секций дает задание, следит за сроком выполнения (правда, иногда) и очень редко вызывает на бюро члена для доклада. Все остальное покрыто мраком неизвестности. Проведено ли предложение в жизнь, какие результаты, как принимала их масса и т. п., абсолютно неизвестны не только члену секций, но подчас и самому бюро» [1].

При таких условиях получается «отчетный» доклад членов секций примерно в таком виде: «Член секции выходит и «барабанит»: за такое-то время проделал такую-то работу, внес такие-то предложения — и точка. Масса требует, и ее интересует совсем другое—а какие результаты всей этой «музыки»? [2]. Член секций не знает, и из отчета получается веселая комедия, вторично разыгрывать которую находится не много желающих.

Иной секционер прямо заявляет: «От отчетных выступлений всякими способами выкручиваюсь. Раз, было, попробовал, меня взяли в переплет, забросали вопросами:—А предложения твои проведены в жизнь, а какие по ним результаты?—и т. д. А я ничего не знаю. Побежал в бюро, а там столько же знают, сколько и я, т. е. ничего» [3]. В итоге, рабочие не знают о работе секций. «Спросите любого рабочего на фабрике, заводе—получите везде и всюду один ответ:—«Секции-то? Да кто их знает, были какие-то, ходили, а что к чему,— не знаю» [4].

Отчетные доклады депутатов бывают редко, с одной стороны за редкостью самих пленумов: а с другой—и пленумы работают так, что они особого внимания к себе не вызывают. А так как везде принято говорить главным образом о больших достижениях, которые и так всем хорошо известны, а о недостатках

---

[1] Н. Т., Рабочие должны знать работу секций, «Советская работа», 15 августа 1928. № 16.
[2] Там же.
[3] Там же.
[4] Там же.

стремятся помолчать, то сплошь и рядом создается чуть ли не везде и всюду официальное благополучие, казенный оптимизм [1].

Неудивительно, что этим казенным оптимизмом заражаются и депутаты на предприятиях. «Обычно любой член совета, работающий на производстве, отвечает на вопрос—как налажена связь с массами избирателей,—громкими словами: «связь наилучшая» [2]. При проверке часто оказывается, что эта «наилучшая связь» выражается в том, что рабочие «не знают, что в цеху совместно с ними работает член совета» [3].

Если зачастую так обстоит дело со связью депутатов, находящихся в одном производстве, то «еще хуже, если член совета избран от нескольких мелких предприятий». Он имеет связь с рабочими только своего завода, но рабочие остальных предприятий видят его в лучшем случае в момент отчетной кампании, а в худшем—только в день избирательного собрания» [4].

Мы не говорим здесь о членах советов, — ответственных работниках. С них взятки гладки. Они «перегружены», и, разумеется, их никто на предприятиях не видит, за исключением разве только тех, кому там показываться надлежит по штату.

В Ленинграде в Московско-нарвском районе еще весной 1928 г. «количество предприятий, где член совета активно выполняет данные обязанности (т. е. обязанности, налагаемые «Положением» на члена совета.—*Е. И.*) — незначительно» [5]. Что же касается отчетов депутатов, то «на деле этот пункт «Положения» почти нигде не выполняется» [2]. Причины этого одни депутаты объясняют тем, что «местные профессиональные организации не найдут возможным найти свободный день для отчета, а другие—никто не требует отчета. Вследствие этого имеются члены совета, которые за год ни разу не отчитывались» [7].

«Связь между депутатами и избирателями находится далеко не в удовлетворительном состоянии, и ныне существующие формы этой связи требуют

---

[1] Чтобы не быть голословным, приведем для примера выдержку из передовой статьи С. И. в «Советской работе» от 1 октября 1928 г.: «В статье о работе секции здравоохранения Моссовета—«Оздоровляем труд и быт рабочих» («Рабочая Москва» от 24 января) из 315 строк статьи всего 18 посвящено недостаткам работы секций.

В статье «Недостатков много, достижений больше» о секции народного образования Баумановского района («Советская работа», № 4) из 4 страниц текста только 4 строки говорят о недочетах.

В статье о финансово-налоговой секции Моссовета («Рабочая Москва» от 22/IV) из 267 строк—о недостатках идет речь только в пяти строках.

Эти примеры, при желании, можно было бы продолжить.

Дело доходило и до того, что иногда в печати же сведущие люди осаживали чересчур разошедшихся самовосхваляющихся авторов, указывавших на достижения, в которых они не принимали никакого участия. Примеров такого сорта хлестаковщины можно найти сколько угодно.

[2] Петерсон, П., Связь членов совета с рабочими, «Массовая советская работа», 16/V 1928, № 9 (50).

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Там же.

[6] Там же.

[7] Там же.

весьма существенных изменений как по линии организационного оформления, так и содержания и методов самой работы»[1].

В Москве прошлая осенняя отчетная кампания показала, что многие отчеты депутатов были сорваны из-за отсутствия избирателей. Объяснялось это тем, что местные профессиональные органы не подготовили массы к отчетным собраниям. Несомненно, известная доля вины падает на низовые органы профсоюзов, но, по всей вероятности, здесь имеется налицо и некоторая апатичность избирателей к отчетной кампании.

В последний год много было разговоров о так называемых старостатах на предприятиях. По существу эта идея не нова. Мы уже видели, что Ленинградский совет подошел к этой форме связи—установление депутатами приемных часов в нерабочее время—еще в 1925 г. Правда, Ленинградский совет подошел к этому вопросу бюрократически, не дав депутатам никакой возможности реально подойти к осуществлению этого вопроса. Для реализации заявлений и просьб, а также для всевозможного рода справок необходимо время, а всем известно, что в рабочий перерыв никаких справок не успеешь получить, а вечером советские учреждения не работают. С приемом заявлений депутатами Московского совета дело обстояло точно так же. Ленинградский совет, написав о дежурствах депутатов, отнес их на такое время, когда депутаты не могли реально ничего сделать, а Московский совет просто о времени и условиях приема умолчал, сделав видимость, что депутаты Московского совета могут распоряжаться своим временем как им будет угодно. В итоге конечно эти пункты были просто для видимости, так как по существу они не могли иметь никакого значения. В последнее время условия для работы старостатов были значительно лучше. Сейчас нельзя сказать, чтобы работа старостата дала уже такие результаты, по которым можно было бы судить, что в их лице мы имеем ту форму, посредством которой советские массы нашли «потерянную» связь. Необходимо сразу же заявить, что той связи, какая требуется, пока еще не удалось установить. «Количество обращений со стороны рабочих к дежурным членам совета крайне незначительно»[2], а это вызывает известное разочарование и неудовлетворенность среди самих депутатов. «Часто, если в продолжение месяца никто не обращается к дежурному, унывают, и считают, что напрасно дежурят»[3].

Такие мысли естественно приходят в головы дежурным депутатам, не видящим прока от своих дежурств, а т. Петерсон утешает их тем, что «по целому ряду предприятий, рабочие могут обратиться к членам совета только в день дежурства»[4]. Разумеется, надо дать возможность избирателям сократить муки хождений по учреждениям. При правильной постановке работы старостатов, несомненно, можно было бы сократить не мало времени и сил не только избирателей, но и самих учреждений, которые, освободившись от громадных толп (особенно в жилищных органах), смогли бы более продуктивно работать. Если

---

[1] Мезер, Как усилить связь депутатов с их избирателями, «Массовая советская работа», 30/VI 1928, № 12 (53).

[2] Там же.

[3] Петерсон, П., Цит. соч.

[4] Там же.

теперь месяцами избиратели не ходят к дежурному, то очевидно потому, что мало доверяют авторитету депутатов, а может быть и потому, что на практике убедились, сколько приходится затрачивать энергии, чтобы преодолеть волокиту наших учреждений, а поэтому на целый ряд вещей просто машут рукой. Вспомним, хотя бы, что в МРКИ ходит не рабочий, а преимущественно служащий. Рабочий делает это не потому, что у него нет никаких претензий, а просто по своей психологии он враг волокиты и погрязать в ней всячески избегает. Тов. Д. Серганов, подводя итоги массовой работы Краснопресненского района, между прочим пишет о старостатах: «Часы дежурства рабочими посещаются плохо, к старосте и депутатам в цехе обращаются на ходу, что снижает качество обслуживания их депутатами, нет под руками справочного материала, нет времени и т. д.» [1].

Как видим, депутаты сами непосредственно обслужить нужд избирателей не в состоянии. Здесь таким образом необходима помощь учреждений. Как обстоит дело с этой стороны?

В Москве существует постановление президиума Московского совета, чтобы все отделы приспособили свою работу к дежурству старостатов и давали бы свои ответы на их запросы в трехдневный срок. Однако, хотя старостат и очень молодая организация, но уже отмечается, что «почти все отделы забыли о существовании старостатов» [2], т. е. фактически почти никто из них не выполняет постановления президиума Моссовета.

Как относятся учреждения к запросам старостатов, видно хотя бы по красочному описанию т. Васюкова. Дело происходило в РУНИ Замоскворецкого совета. Тов. Васюков 20 августа 1928 г. подал туда заявление. Спустя месяц— 19 сентября он поехал в РУНИ разыскивать свое заявление.

«Иду в РУНИ.

— Товарищи, разрешите узнать относительно заявления, поданного старостатом.

Мне отвечают:—Приходи в приемный день.

Говорю им, что я теряю рабочее время, дайте справку. Пришлось показать мандат члена Моссовета. Мне в ответ снова:—приема нет.—Показываю мандат члена исполкома Замсовета (я—кандидат), мне все же отвечают:

— Приема нет, приходи в приемный день.

Иду наверх к т. Ковалеву и тоже после моих только слов: «Зачем же носить звание члена исполкома, если вы не хотите со мной даже разговаривать», тогда только Ковалев пошел со мной вниз в РУНИ и попросил работников РУНИ, чтобы мне дали справку» [3].

Неизвестно нашел ли т. Васюков свое заявление или нет, т. к., хотя он и приезжал за ним несколько раз, но неизменное «завтра» встречало его и после описанного случая.

Если такое отношение проявляет аппарат районного совета к члену своего руководящего органа, обращающегося к нему по делам своих избирателей, то

---

[1] Серганова, Д., Массовая работа Краснопресненского совета, «Советская работа», 15/IX 1928, № 18.

[2] Васюков, Возможно ли работать старостами при таких условиях? «Советская работа», 15/X 1928, № 20.

[3] Там же.

спрашивается, каково же будет его отношение к рядовому просителю—рабочему. Для иллюстрации роли и значения депутата приведу еще один весьма показательный пример. Один из членов Краснопресненского совета, проработавший на общественной работе в совете в течение целого ряда лет и находясь довольно долго безработным, подает заявление секретарю районного совета с просьбой помочь ему в подыскании какой-нибудь платной работы. Последний не находит ничего лучшего, как прочесть заявление и тут же разорвать его и бросить. Возмущенный член совета написал в «Советской работе», что ему после такого нетоварищеского отношения секретаря «сделалось стыдно и больно» [1] не потому, что он получил отказ, «а потому, что ответственный товарищ так поступил». В результате поднялась целая история. Разобиженный секретарь при поддержке президиума совета обвинил этого товарища в подрыве авторитета районного совета. Пришлось дело разбирать и в райкоме, во фракции Моссовета и даже в Московском комитете партии. Хорошо, что вся эта история совпала с полосой самокритики, и бюрократического чиновника, несмотря на заступничество президиума совета и даже многих членов райкома, все же по настоянию МК сняли с работы. А не будь этого обстоятельства, то «носителю» диктатуры пролетариата долго пришлось бы вспоминать тот день и час, когда он дерзнул выступить с критикой на страницах советского органа против бюрократического отношения. Вот тут действительно упрешься в вопрос «о роли и значении депутатов».

Чтобы закончить вопрос со старостатом, отметим, что в последнее время этой форме работы депутатов начинают опять уделять значительное внимание. На очередь дня ставится вопрос о размежевании функций старостата с фабрично-заводскими комитетами, так как до сих пор «не было ясности, какими вопросами они должны заниматься. Давались указания о дежурствах, отчетах, популяризации работы совета, руководстве КОП'ами и т. д. Но выполнение этих заданий зависело от других фабрично-заводских организаций, в частности от завкомов. Даже созыв совещания с привлеченными зависел от них. Совет дал директивы депутатам и мало-мальски следил за выполнением их, но не создал условий для выполнения этих директив. В результате повсеместно замечается подмен старостата профессиональными организациями и разрешение последними отдельных вопросов, подлежащих решению совета» [2].

Эти строки относятся к ленинградской практике. Однако их без особой погрешности можно распространить не только на Москву, но и на другие города. Во всяком случае о причинах ослабления работы старостатов говорят и в Москве, считая, что этот вопрос «придется поставить специально и внимательно им заняться» [3].

Не будем останавливаться на экскурсионной форме связи совета с массами, посредством которой некоторые товарищи думают, что рабочие могут контролировать и чуть ли не руководить управлением. Экскурсии несомненно имеют большое воспитательно-показательное значение, но думать, что через них

---

[1] Тупикова, А., Недопустимый поступок, «Советская работа», 15/XI 1927, № 22

[2] Петерсон, П., Внимание старостату, «Власть советов», № 51, 23/XII, 1928.

[3] Из цитированной уже речи т. Уханова.

рабочие контролируют и управляют, могут только безнадежно забюрократившиеся люди, которые скоро будут превращать всякого уличного прохожего в контролера и руководителя уличных безобразий, которых к сожалению все еще не мало.

Необходимо несколько подробней остановиться на выдвиженцах или как их некоторые остряки, не без некоторого основания, называют «задвиженцах». Выдвижение с низов в аппарат стало производиться в полосу оживления советов для борьбы с бюрократизмом аппарата. Однако сам процесс выдвижения производится довольно бюрократическим путем, путем подбора сверху, а не снизу. В результате, оторванные от массы и предоставленные самим себе они быстро или срастаются с аппаратом, или стремятся уйти на производство. К тому же сам процесс выдвижения не получил достаточно широких размеров. Для иллюстрации выдвижения и работы выдвиженцев приведем несколько примеров. «До августа месяца 1928 г. с выдвижением обстояло дело неважно: начиная с марта 1927 г. было выдвинуто на руководящую работу 8 человек. В настоящее время выдвижение пошло вперед. В течение 2—3 месяцев (июль—октябрь) выдвинуто 10 членов совета и секций. Вместе с тем президиумом совета даны указания секциям о разработке номенклатуры должностей для систематического выдвижения членов секций на административно-хозяйственную работу, с обращением при этом особого внимания на выдвижение женщин-работниц» [1].

Итак до августа 1928 г. дела были неважные, а с августа пошли вперед. Всегда одна и та же песня чиновника. В прошлом было плохо, а сейчас отлично. Проходит некоторое время и картина повторяется с начала. Но ведь это не все. Выдвинуть—выдвинули. А как они сами себя чувствуют в учреждениях в той «номенклатуре» должностей, в которые их выдвинули?

«Недавно на заседании бюро секции здравоохранения Краснопресненского районного совета разбирались заявления выдвиженок-работниц тт. Петровой, Филиппенко и Ардабьевой, работающих в качестве завхозов в детских яслях. Они просили бюро секции освободить их от работы и дать возможность вернуться на производство. Мотивировка, которую услышали присутствующие от первых двух, — это отсталость от политической жизни и желание итти учиться, так как говорили выдвиженки — «пеленки нас захлестывают, мы захлебываемся, а нам нужно учиться». Тов. Ардабьева же ссылалась на отсутствие прямой завхозовской работы, так как ей приходится лишь ходить или ездить за чем-либо, без наличия хозяйства, которым она могла бы руководить... Выступившая в прениях по этому вопросу работница фабрики им. Ногина, тов. Александрова, подчеркнула, что существующее положение не нормально. «Нам не дают возможности вести нормально работу,—заявила она.—Я вижу всех товарищей, которые росли вместе со мной на советской работе. С каждым днем в общественную работу вовлекались новые и живые силы, а теперь мы видим тягу назад, которую нужно прекратить. Нам нужно найти корень зла и поставить дело выдвижения на такую высоту, чтобы выдвиженцев не тянуло обратно» [2].

---

[1] Земляной, И., Массовая работа Баумановского совета, «Советская работа», 1/XI 1928, № 21.

[2] Пресненский, Не легкомысленно ли подошли к делу? «Советская работа», 15/IX 1928, № 18.

Не лучше обстоит дело и в Ленинграде, где идея выдвижения пользовалась большой популярностью, по крайней мере на словах. В 1926 г. 56 выдвиженцев впервые были направлены на работу. Бодро шли они в аппарат, надеясь своим присутствием ослабить чрезмерный бюрократизм и тем самым оправдать доверие рабочего класса. «В итоге, учреждения, где мы работаем, свыклись с мыслью, что мы—выдвиженцы, администрация плохо и очень мало интересуется нашей работой и в конце концов мы начинаем превращаться в обыкновенных служащих, которые, отсидев свои положенные им по штату 6 часов, спешат домой, не интересуясь общественной жизнью и работой учреждения» [1].

Выдвиженцы в общественную работу в учреждениях почти не вовлекались. Связь с заводом поддерживалась так, что их дальше ворот не пускали. Кроме того «выдвигали» с работы на работу и притом раз от разу на худшую, так что в конечном итоге заставляли «выдвиженцев вспомнить о фабрике, где они знали свое определенное место» [2].

Собранный по Ленинграду материал о выдвиженцах заставляет отнестись к их работе «с особой серьезностью, так как не все здесь благополучно» [3].

Неосновательный перевод и перемещение с одного места на другое отмечаются целым рядом товарищей. В результате таких перемещений выдвиженцы требуют обратного периода их на предприятия. Недовольство выдвиженцев своим положением нашло свое выражение на общегородском собрании в начале 1928 г., где ими был принят ряд положений, регулирующих их работу. В частности переброска на другую работу должна была производиться лишь с согласия президиумов советов. Заводские организации, откуда они были выделены, должны были извещать их о важнейших собраниях, а предприятия беспрепятственно пропускать на свою территорию. Постановления выдвиженцев были в феврале утверждены президиумом Ленинградского совета. Это постановление подводило под работу выдвиженцев более здоровую почву, и с их стороны стало поступать гораздо меньше жалоб. Однако поскольку выдвиженцы в количественном отношении являются ничтожной величиной и притом находятся в распоряжении аппарата чиновников, то естественно, что их роль и значение в самих аппаратах ни в коем случае не следует переоценивать. Если в аппарате чиновник сплошь и рядом водит за нос в течение месяца, как это мы видели на примере РУНИ Замоскворецкого совета, членов руководящих органов, то, естественно, что выдвиженец там бюрократизма не преодолеет и аппарат к массам намного не приблизит.

Мы примерно рассмотрели основные формы массовой работы районных советов и кратко проследили их этапы развития. Районные советы сейчас вступают в новую полосу своего существования. Несмотря на все преграды, развитие советской общественности хотя и медленно, но все же идет вперед, так как растет и ширится активность широких масс трудящихся. Эта растущая активность трудящихся неизменно ведет к дальнейшему расширению прав

---

[1] Коротков, Выдвиженцы на работу, «Массовая советская работа», № 39, 23/XI 1927.

[2] Там же.

[3] Перелешин, П., К вопросу о работе выдвиженцев, «Массовая советская работа», 19/X 1927, № 37.

районных советов. Правда, новые «Основные положения об организации в Союзе ССР городских советов», принятые ЦИКом СССР в феврале 1928 г., ограничивают организацию районных советов, так как они теперь имеют право организовываться лишь «в городах с населением свыше 100 тысяч жителей» [1], в то время, как по «Положению» 1925 г. они образовывались в городах с количеством населения свыше 50 тысяч жителей. Теперь в городах с населением ниже 100 тысяч они могут образовываться лишь в каждом отдельном случае по постановлению центральных исполнительных комитетов союзных республик (примечание к пункту 6).

Мы уже отметили раньше обещание центральной власти издать Положение и инструкцию о правах районных советов. Однако, «Основные положения» ничего не говорят о правах районных советов. «Организационные формы, права и обязанности городских советов определяются в пределах настоящих основ специальными положениями, издаваемыми центральными исполнительными комитетами союзных республик» [2]. Будем надеяться, что центральные исполнительные комитеты, издавая «Положение о городских советах», не забудут очертить права и функции районных советов. Во ВЦИКе уже разработан проект такого положения, и по всей вероятности в ближайшее время он станет законом.

Сейчас в некоторых городах обсуждается вопрос: нужно ли создавать районные советы. Опыт тех городов, где они уже имеются, с несомненностью говорит о их необходимости, так как в результате их работы везде и всюду их роль и значение возрастают, а вместе с этим растут и ширятся их права и функции. Некоторые товарищи, при разрешении этого вопроса, подходят к их образованию с некоторой опаской, считая, что их можно организовывать лишь в очень крупных городах, ссылаясь при этом на пример Москвы, где на два с лишним миллиона жителей имеется всего лишь шесть районных советов. Нам кажется, что такой подход не совсем правилен. Нужно учитывать не только величину населения города, но и бытовые условия его жителей. Приближение советского аппарата к трудящимся, это—не просто учет количества жителей данного города, соответственно чему необходимо строить и советский аппарат, а прежде всего учет социально-бытовых особенностей жителей, причем величина территории города играет при этом немалую роль. Когда например ссылаются на Москву, что она при двух миллионах жителей имеет 6 районных советов, то упускают из виду большую концентрацию жителей в Москве и лучшие условия их передвижения. Впрочем, в Москве поставлен уже на очередь дня вопрос об увеличении числа районных советов, так как нельзя назвать приближением к массам районного совета, когда он обслуживает полмиллионное население, как это например имеет место в Краснопресненском районе.

В настоящее время уже ни в ком не вызывает сомнения, что районные советы должны иметь самостоятельное представительство от масс. В этом отношении основные принципы совещания председателей ленинградских районных советов, вошедших затем в «Положение» Ленинградского совета о районных советах, несомненно надо взять за основу. Составлять пленумы районных советов

[1] «Основные положения», «Власть советов», 26/II 1928, № 8.

[2] Там же.

так, как это делалось в Москве и Баку, из самостоятельно выбранных в районный совет депутатов и членов городских советов—нецелесообразно. Не за чем вводить лишний баласт в состав районных советов, а члены городских советов для районных являются в своем подавляющем большинстве только баластом. Члены городского совета, желающие работать активно в районных советах, смогут это с успехом сделать и при наличии совещательного голоса. Для большей же связи районных советов с общегородскими может быть желательно было бы иметь возможное представительство пленумов. В прошлом оно существовало, хотя и в неразвернутой форме.

Особенно важно это представительство в исполнительных органах советов. При осложняющихся вопросах хозяйственной жизни такое представительство несомненно принесет пользу.

При определении прав и функций районных советов необходимо исходить из принципа, что районные советы подчинены лишь пленуму городского совета. За исполнительными органами, президиумами и губисполкомами надо оставить лишь функции контроля и наблюдения. Как—могут возразить нам «работники губернского масштаба», сидящие в губисполкомах, — губисполком не имеет права распоряжаться губернией, так как территории районных советов входят в состав губернии? Исполнительный комитет Московского совета, он же и губисполком, имел эти права в 1920 г., да и сейчас они на бумаге не отменены, и никаких потрясений устоев от этого не произошло. Пусть пленум городского совета решает окончательно вопрос о разногласиях между районными советами и губернскими исполнительными органами. Мы считаем совершенно правильным, что в эпоху индустриализации и реконструкции всего народного хозяйства роль городского пролетариата в руководстве города над деревней должна выражаться не только в теоретических формулировках, но и иметь соответствующее законодательное закрепление в виде ответственности губисполкомов перед пленумами городских советов. Сейчас более чем когда-либо необходимо ближе подтянуть пролетариат к непосредственному управлению, а сделать это можно только через пленумы городских советов. Во всяком случае это необходимо сделать, в первую очередь, хотя бы в городских советах промышленных центров. Смычка рабочего класса с основными массами крестьянства от этого ни капельки не пострадает, так как рабочие массы достаточно хорошо знают ее роль и значение в судьбах советского государства, тем более, что в настоящее время сами формы смычки начинают все больше и больше опираться на производственную мощь советской индустрии.

Хозяйственная деятельность районных советов должна быть поставлена на реальную почву. Принцип, выдвинутый в Ленинграде: районные советы—хозяева в районах—несомненно должен быть осуществлен [1]. В частности, надо

[1] Это вовсе не значит передать в ведение районных советов все предприятия городского хозяйства, а тем паче предприятия общегосударственного значения, находящиеся на территории того или иного районного совета. Целый ряд предприятий и учреждений по самому роду своей деятельности требует централизованного управления. В отношении таких предприятий и учреждений районным советам должен быть предоставлен контроль над их деятельностью без всякого вмешательства в их оперативную работу. В настоящее время в некоторых местах получается совершенно ненормальное положение, когда деятель-

совершенно недвусмысленно оговорить права районных советов на назначение и смену своих чиновников. Только этим путем можно будет действительно повести решительную борьбу с бюрократизмом. Парижская коммуна в течение двух месяцев осуществила сменяемость и выборность своих чиновников населением, а мы на двенадцатом году боимся предоставить это право пленумам городских советов. Сейчас, когда какой-нибудь чиновник в том или ином районном совете пренебрежительно относится к членам руководящих органов, то только потому, что он прекрасно знает, что не особенно зависит от районного совета. В своем споре с руководящим органом райсовета чиновник будет уверен, что, поскольку он отстаивает «централизм», его поддержат в центре, хотя при этом для отвода глаз может быть и выругают [1].

Поверка беспартийными действий партийных, о которых столько раз говорил Владимир Ильич, прежде всего и лучше всего может осуществляться через пленумы советов. Авторитет пленумов советов будет целиком зависеть от тех прав, которыми он будет обладать, и от тех условий, в которых будет протекать его работа. До сих пор на пленумы советов не обращалось почти никакого внимания. Мы уже отмечали, что Ленинградский совет, в течение 1925 г. выпустивший три отчета, ни одной строчки не написал про работу пленумов. Возьмите любой отчет губисполкома и там вы о работе пленума или ничего не найдете или найдете такой пустяк, о котором и упоминать не стоит. В качестве иллюстрации отношения к работе пленумов советов приведем пример из практики московской жизни, где массовая работа, как нам уже не один раз приходилось отмечать, шла пока-что впереди других городов. В своем юбилейном отчете за десять лет работы, отчете, имеющем около 70 печатных листов, включающем в себе много весьма ценного материала, о работе пленума мы находим всего несколько строк. Для иллюстрации приведем целиком эти строки:

ность централизованной промышленности наносит удар авторитету местных советов, как органов высшей местной власти. Например: «предприятия Азнефти не выполняют решения совета и всячески игнорируют... Азнефть без всякого разрешения на крестьянских землях строит нефтяные вышки, чем вызывает недовольство крестьян. Райсовет неоднократно указывал ей на недопустимость такого явления и просил эти вопросы согласовывать предварительно с ним. Азнефть на словах согласилась, а на деле—так же безобразничает, как безобразничала до сих пор». Юсупов, А., Материалы обследования работы и состояния Ленино-сураханского районного совета, с. 23—24 (цитировано по материалам орготдела ЦИК СССР).

Тов. Юсупов в своем обследовании, произведенном в феврале 1928 г., приводит целый ряд фактов, показывающих, как централизованная промышленность ущемляет «права высшей власти района» (там же).

«Все задачи,—пишет он,—стоящие перед районным советом, и возложенные избирателями на него обязанности могут быть выполнены лишь в том случае, если райсовету высшие органы предоставят право контроля работы централизованной промышленности, а по вопросам охраны труда и право руководства. В противном случае работы совета в области охраны труда, рационализации производства, режима экономии, индустриализации страны—превратятся в пустую болтовню». (Там же).

[1] Тов. Сталин в своей речи на ноябрьском пленуме ЦК говорил об улыбке авгура. К сожалению, эта улыбка получила широкое распространение и приобрела полные права советского гражданства.

«Заседание пленума Моссовета происходят в среднем раз в месяц, за период же 1917—1920 гг. пленум собирался каждые 12 дней. В числе рассмотренных вопросов произошло изменение: за период 1917—27 гг. в повестке заседаний в среднем было четыре вопроса. В 1924 г. около трех и, начиная с 1925 г., в среднем по два вопроса на одно заседание» [1]. Вот и все. Правда, в отдельных статьях по другим вопросам кое-где упоминается о работе пленума, но мимоходом и вскользь, за исключением работы советов февральского периода, которому посвящена отдельная статья в 7—8 печатных листов. Любому московскому театру в этом отчете посвящено гораздо больше внимания, чем всей работе пленума Московского совета за десять лет советской власти. Из этого уже видно, насколько сейчас пленумы советов у нас в загоне, а ведь без решения вопроса о роли пленума не может быть решен вопрос и о роли депутатов. «Членов советов иногда на предприятии даже не знают. Ячейки, фабзавкомы, райкомы партии начинают присматриваться к советской работе главным образом перед выборами советов. Вот сейчас идет кампания, трещат телефоны, выбрасывается лозунг: «100 процентов рабочих на перевыборы советов».

Это хорошо, правильно. Но нехорошо и неправильно на другой же день после выборов забыть о члене совета Петрове или Семенове, забыть так основательно, как будто не было на свете ни его, ни кампании, ни телефонных звонков, ни великолепных лозунгов.

Члены совета—члены правительства. Именно они ведают вопросами советского права, к ним должны обращаться избиратели по делам жилищным, школьным, здравотдельским и т. д.

А что мы видим иногда на деле? Рабочие идут в фабком, в ячейку, в райсовет, Моссовет, иногда даже в райком, но очень редко обращаются к своим членам совета, работающим тут же рядом за станком» [2].

Мы сейчас много говорим о неавторитетности депутатов. А в чем выражаются их права. Мы видели по «Положению» права депутатов. Многим ли они отличаются от прав любого советского активиста? Ведь если серьезно подойти к их правам, то, как в шутку некоторые называют, они сосредоточиваются в праве свободного входа с передней площадке и бесплатного проезда в трамвае. Чувствует ли хотя какой-нибудь маленький чиновник свою ответственность перед ними? Судя по тем примерам, которые мы приводили—никакой. У нас во многих звеньях аппарата развилось низкопоклонство, лесть, карьеризм, халуйство и проч. «добродетели» старого наследия. Стоит человек наверху. Перед ним многие рады в три погибели согнуться, а чуть покачнулось его положение, так от него шарахаются в сторону, как от зачумленного.

При массовом контроле и при большей зависимости чиновников от масс мы такой гнусной черты, уже довольно давненько едко высмеянной Грибоедовым, фамусовской «добродетели» иметь не будем. Ведь это худший вид бюрократизма, способствующий в максимальной степени разложению советского аппарата!

Наша страна сейчас переживает бурный подъем, который происходит в трудных условиях. «Вопрос о создании в государственной промышленности при-

---

[1] «Московский совет РК и КД. 1917—1927 гг.», с. 131.
[2] Земский, Актив, о котором не думают, «Правда», 11/I 1929, № 9.

бавочной стоимости есть вопрос о судьбе советской власти» [1],—гласит резолюция XII Съезда партии. Судьба советской власти, а вместе с тем и судьба пролетариата в конечном счете будет определяться той энергией и тем напряжением, которые рабочий класс вложит в социалистическое строительство нашей страны. Лозунг партии — догнать и перегнать капиталистические страны — в решающей своей части зависит от рабочего класса, поскольку он является главной созидательной силой. От него сейчас вновь требуется колоссальнейшее напряжение, так как лишь на основе серьезных достижений в крупной промышленности мы сможем быстро поднять сельское хозяйство и тем самым с новой силой толкать вперед производительные силы страны. Поэтому вполне естественно, что эту огромную руководящую силу в нашей стране нужно использовать в максимальной степени. Использовать ее полностью можно лишь при условии, если она реально, конкретно почувствует, что она является не только носителем власти, но и фактическим руководителем, отвечающим за все хозяйство.

Ленин неоднократно говорил, что «социализм нельзя построить силами одних только членов партии». А у нас очень многие товарищи до сих пор любят лишь «воспитывать» и «подтягивать» беспартийную рабочую массу, без всякого втягивания ее в действительное советское строительство. А когда им об этом напоминают, то нередко можно встретить в ответ: «в низах нет работников» [2]. Рабочая масса культурно очень быстро поднимается [3], а то, что она политически прочно стоит на ногах, показывает двенадцатый год существования советской власти, которая, имея поддержку трудящихся, несмотря на все удары многочисленных врагов, не только держится, но и непрерывно развивается и укрепляется. Разве без политической сознательности масс это могло бы быть?!

Мы все жалуемся, а подчас и просто задыхаемся от бюрократизма аппарата, в котором очень много старого, подчас резко враждебного нам. Достаточно просмотреть состав служащих в некоторых учреждениях, чтобы увидеть, что это за «строители социализма» сидят в них. Разумеется, никто не станет предлагать гнать без разбора всех этих «строителей», но надо же прямо посмотреть в глаза действительности. Тут никаким вливанием к ним выдвиженцев делу не поможешь. Они будут их терпеть до поры до времени, а затем под первым же благовидным предлогом смешают их с грязью и выбросят вон или «честью» попросят «добровольно» уйти туда, откуда пришли. Кроме того, не всегда к ним и введешь выдвиженцев, так как эта среда будет всячески препятствовать их вводу, доказывая отсутствие штатных мест, неработоспособность выдвиженцев, их неподготовленность и т. д. Кроме того, не нужно забывать, что аппарат, без массового

[1] См. резолюцию «О промышленности», Ст. отчет XII Партс'езда, изд. «Красная новь», с. 624.

[2] При обсуждении доклада «О районных советах» в секции местного управления И. С. С. один из видных работников Моссовета, т. Левертов, усиленно доказывал, что даже в Москве из масс нельзя найти подходящего работника. В Москве, при миллионном активе трудящихся? нельзя найти новых работников?!! Дальше этого уже, кажется, итти некуда.

[3] В Москве имеются заводы, где «12% рабочих окончили рабочий университет». Из речи т. Михеева на партконференции Рогожско-Ленинского района. «Правда», 25/I 1929, № 20.

контроля, будет совершенно спокойно переваривать выдвиженцев в соответствующем духе, подготовляя из них себе достойных заместителей. При том большом «поветрии» карьеризма и чинопочитания, которое у нас сейчас имеется, это будет уже не так трудно осуществить, тем более , что карьеристов и из рабочей среды можно найти сколько угодно. Бороться тут надо не с лицами, а с системой бозответственности, которую чувствует наш аппарат перед массами трудящихся. Ведь как ни странно, а иногда получается, что у нас чиновник начинает чувствовать себя не только над трудящимися массами, но и над советской системой. Сколько можно найти примеров даже в центральном органе нашей партии «Правде», когда, несмотря на решение самых авторитетных органов правительства, какому-нибудь никому не ведомому чиновнику удается в течение целого ряда лет водить за нос того или иного трудящегося, добивающегося справедливости и законности. Чистка государственного аппарата, поставленная партией на очередь дня, несомненно даст свои благоприятные результаты, но вместе с этим надо будет усилить ответственность аппарата перед трудящимися массами.

Активизация пленумов советов будет лучшим способом изживания бюрократизма аппаратов и привлечения масс к советскому строительству. Товарищ Калинин на совещании по оживлению советов в январе 1925 г. указывал, что советы в расцвет массового революционного движения... «полностью впитывали и можно сказать, на 100% оформляли массовое движение» [1] трудящихся. Это было в результате того, что работа пленумов впитывала в себя всю основную массу вопросов, выдвигаемых жизнью. В пленарных собраниях советов концентрировалась и оформлялась тогда вся энергия трудовых масс. Все основные политические, хозяйственные и организационные вопросы прорабатывались в этих огромных лабораториях революционного творчества, откуда они разносились депутатами в самую гущу масс. Перед пленарными заседаниями советов, обыкновенно, чрезвычайно интенсивно работали коммунистические фракции пленумов советов. Коммунистический актив советов на работе этих фракций быстро рос, проводя и осуществляя партийное руководство среди беспартийных членов советов.

Нам кажется, что настало время серьезно подумать о том, чтобы работа фракций пленумов советов опять была поставлена на должную высоту. XIV партконференция в одной из своих резолюций признала необходимым «восстановление и укрепление работы коммунистических фракций внутри советов... как органов, которые должны проводить партийное руководство» [2]. Однако в этом направлении пока-что до сих пор сделано слишком мало.

Рабочая демократия в советах, принявшая огромные размеры в период Февральской революции, достигла своего максимального развития в эпоху так называемой полноты власти советов в центре и на местах. Период военного коммунизма централизовал управление и вместе с тем сильно сжал формы рабочей демократии в советах. Первый период нэпа их почти совсем ликвидировал, превратив советы в чисто декоративные учреждения. С периода оживления советов рабочая демократия в них начинает развертываться, но все же она не

[1] См. «Совещ. по вопросам советского строительства», январь, 1925, изд. ЦИК СССР, с. 5.

[2] XIV конференция Росс. ком. партии(б), Гиз, 1925, с. 277.

достигла еще во многих организациях размаха последнего периода военного коммунизма. В частности бесспорное право районных советов на назначение и смену своих руководителей в последний период военного коммунизма—сейчас еще нигде не осуществлено. В области хозяйственной деятельности их права были также значительно шире.

Таким образом, размах развернутой формы рабочей демократии, принявший огромные размеры в период Февральской революции и достигший своего максимального предела в первый период существования советской власти, был настолько колоссален, что его не смогли поглотить суровые условия гражданской войны, через которые он прошел все еще обвеянный активностью огромных масс трудящихся. Лишь в первый период новой экономической политики он растворился, перестав почти совершенно чувствоваться в массовых советских органах, уступив свое место бюрократическому чиновному аппарату.

Бюрократизм, который сейчас является огромной помехой в деле социалистического строительства, явился в значительной мере продуктом того гигантского напряжения, которое испытала страна в годы гражданской войны. В первый период советской власти, когда трудящиеся массы разбили старый аппарат угнетения и насилия и, воплощая в советах свою волю, творили новые формы общественных отношений, мы бюрократизма не чувствовали. «Бюрократизм как наследие «осады», как надстройка над распыленностью и придавленностью мелкого производителя обнаружил себя вполне» [1] в конце периода военного коммунизма и особенно в первые годы нэпа.

С тех пор советское государство сделало огромные успехи. Однако на фронте борьбы с бюрократизмом мы добились пока что очень скромных успехов, если не сказать больше. Сейчас можно и должно сделать решительный нажим на бюрократический аппарат и в значительной мере перестроить его на началах широкого вовлечения масс, а также их контроля и воздействия на него. В своем июньском обращении «Ко всем членам партии, ко всем рабочим» Центральный комитет партии определенно заявил, «что задачи реконструктивного периода не могут быть решены без самого смелого, самого решительного, самого последовательного вовлечения масс в дело социалистического строительства, проверки и контроля со стороны этих миллионных масс всего аппарата, его очищения от негодных элементов» [2]. Это тем более необходимо делать, ибо предстоящие годы социалистического строительства будут годами больших трудностей. Осуществление намеченного партией «хозяйственного плана потребует мобилизации всех сил нашей партии, всех сил рабочего класса. Мобилизация сил партии и пролетариата на решение перед нами стоящих задач имеет своей абсолютно необходимой предпосылкой максимальное развертывание самокритики в наших рядах, максимальное развертывание внутрипартийной демократии. Это развертывание самокритики и внутрипартийной демократии не может быть обеспечено, если мы во-время не лик-

---

[1] Ленин, т. XVIII, ч. 1, с. 206.
[2] «Правда», 3 июня 1928, № 128. Подчеркнуто газетой.

видируем кое-где и кое у кого тенденции к «пришиванию» уклона налево и направо, к объявлению уклоном всякой самостоятельной мысли»[1].

Оживление самокритики и проявление инициативы необходимы не только среди партийной массы, но и беспартийноой, так как социализм может быть построен лишь при активном участии широчайших пролетарских масс. К сожалению, элементы боязни еще далеко не изжиты и проявление самокритики и инициативы масс не приняло еще таких размеров, какие необходимы. Страх перед «уклонами» все еще довольно сильно сковывает энергию как партийных, так и беспартийных масс. Для проявления самокритики беспартийных рабочих и выявления их инициативы, а также производства ими проверки действий партийных,—лучшего места и лучшего органа, чем пленумы советов, не найти. Это в свою очередь обязывает всю партию более внимательно подойти к составу пленумов советов, который в данное время сплошь и рядом находится на положении беспризорного.

Больше того, надо прямо сказать, что и воля избирателей, выраженная в наказах, во многих местах привлекает к себе внимание лишь во время выборов, когда необходимо идти отчитываться перед массами. Нечего напоминать о всей ненормальности подобного положения.

Улучшение работы пленумов советов необходимо начинать с улучшения качественного подбора депутатов. Наша партия имеет безраздельное господство в рабочем классе. Ее кандидаты составляют подавляющее большинство в городских советах. Поэтому естественно, что от них в первую очередь многое зависит в работе пленумов. Но недостаточно послать хороших товарищей в совет. Если пленум не будет собираться по году, то и хороший состав ровным счетом ничего не сделает. Необходимо создать деловую обстановку для работы пленумов. До сих пор они являлись скорее парадными митингами, чем деловыми собраниями. Чтобы устранить эту митинговость, необходимо депутатов снабжать за несколько дней до собрания соответствующими материалами с тем, чтобы они могли предварительно разобраться в них и подготовиться к пленуму. Сами пленумы желательно бы перевести на сессионный порядок. Это будет иметь то преимущество, что депутаты в течение нескольких дней смогут заниматься исключительно советским строительством. Как можно сейчас требовать от депутата большой активности на пленумах, когда он, во-первых, не имеет соответствующих материалов к порядку дня, а во-вторых, пришел с только что оконченной дневной работы в производстве. Требовать при таких условиях от него активности—значит подходить к вопросу просто формально, ибо, если он и может проявить свою инициативу, то эта инициатива дальше недостатков своей улицы или переулка не пойдет.

Для нормальной работы депутатов необходимо обеспечить им возможность принимать участие в работах пленумов и его секций, комиссий и т. д. Совершенно нетерпимо такое положение, когда значительное число депутатов не может посещать заседания пленумов, т. к. они в этот день находятся на вахте и т. д. или за отсутствием средств сообщения не могут приехать. Таких случаев мы можем найти сколько угодно не только в сообщениях прессы, но и в официальных отчетах самих советов.

[1] Из доклада т. Рыкова на собрании актива Ленинградской парторганизации 30/XI 1928 г., «Правда», 4/XII 1928.

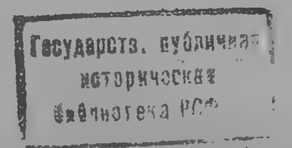
«Лучше меньше, да лучше»,—говорил неоднократно Владимир Ильич. Лучше иметь пленумы меньших размеров, но зато работоспособные, чем большие, но бездеятельные. Улучшение качественной стороны работы пленумов советов немедленно отзовется на повышении удельного веса работы секций. Работающие пленумы будут заинтересованы не в том, чтобы их секции оглушали десятками и сотнями тысяч «обследований», а в том, чтобы произведенные ими обследования оставляли глубокий след и являлись бы могучим стимулом в деле улучшения и упрощения аппарата. При активной работе пленумов несомненно получат большую жизнедеятельность и их первичные ячейки на предприятиях: старостаты и депутаты. Вместе с тем и проблема смены чиновников трудящимися массами станет ближе к своему осуществлению, поскольку вся огромная масса советского актива вплотную подойдет к вопросам советского строительства.

Советская система имеет гигантское преимущество перед всякой другой системой, о чем мы довольно подробно говорили в самом начале. Эти преимущества необходимо реализовать в полной мере. В таком положении, как сейчас, советы оставлять нельзя, ибо поскольку они теряют связь с массами, постольку они теряют свое основное преимущество. Пленумы советов должны быть не декоративной формой советской власти, а реальным, живым ее воплощением.

Переживаемый в данный момент тупик массовой советской работы заключается в том, что энергия масс не находит в достаточной мере своей реализации в социалистическом строительстве. Если она не будет в полной мере использована в советском строительстве, то где гарантия, что она не будет направлена враждебными силами против советской системы? Такой гарантии нет и дать ее никто не сможет. Само собой понятно, что энергию масс враждебным элементам будет легче направить против советской системы, если она отгородит себя от масс стеной бюрократизма и равнодушия к запросам масс. Элементы того и другого мы в отдельных звеньях советской системы имели и имеем сколько угодно. Истекший год подарил нам в этом отношении немало ярких примеров и притом в довольно внушительных размерах. Поэтому «борьба с бюрократизмом и дальнейшее смелое упрощение аппарата» [1] является очередной задачей. Структура государственного аппарата должна быть приведена «в соответствии с потребностями выросшей социалистической экономики» [2]. Социалистическая экономика сделала огромные успехи, и промышленность нашей страны впервые в этом году займет первое место не только по товарной продукции, как это было до сих пор, но и по абсолютной величине своей ценности.

Тем самым роль рабочего класса еще более возрастает. А вместе с этим возрастает и удельный вес городских советов. Таким образом оживление советов и постановка их работы в такие условия, чтобы они действительно могли быть руководящими органами советской системы, самой жизнью выдвигается на первую очередь. Концентрируя и оформляя волю многомиллионных пролетарских масс, городские советы, руководимые своим испытанным вождем—коммунистической партией—должны вновь стать той гигантской лабораторией, в которой активность масс перерабатывает все вопросы социалистического строительства и под их руководством претворяет их в жизнь.

[1] Из июньского обращения ЦК ВКП(б).
[2] Там же.



ПРИЛОЖЕНИЕ.

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ИНСТРУКЦИИ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЙОННЫХ СОВЕТОВ В ГОРОДАХ.

На основании примечания 1 к ст. 2 Положения о городских советах (Собр. узак. 1925 г., № 91, ст. 662), Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров РСФСР постановляют:

1. Утвердить и ввести в действие через два месяца по опубликовании нижеследующую инструкцию об организации и деятельности районных советов в городах.

2. Предложить центральным исполнительным комитетам автономных республик, краевым, областным и губернским исполнительным комитетам, а равно президиумам городских советов тех городов, в которых имеются районные советы, привести в указанный выше срок местные постановления и инструкции, действующие в отношении районных советов, в соответствие с настоящей инструкцией.

3. Поручить Народному комиссариату финансов РСФСР в месячный срок разработать и внести в законодательные органы РСФСР проект постановления о дополнениях и изменениях Положения о местных финансах РСФСР в связи с организацией бюджетов районных советов в городах.

ИНСТРУКЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЙОННЫХ СОВЕТОВ В ГОРОДАХ.

1. В городах с населением более 100.000 человек по постановлению городского совета, утверждаемому центральным исполнительным комитетом автономной республики, краевым, областным или губернским исполнительным комитетом, могут быть образованы, кроме городского совета, также районные советы (райсоветы).

2. В отдельных случаях районные советы могут быть образованы в городах с населением менее 100.000 человек по постановлениям:

а) центрального исполнительного комитета автономной республики или краевого (областного) исполнительного комитета;

б) губернского исполнительного комитета или областного исполнительного комитета автономной области с утверждением Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

3. Районные советы в предусмотренных ст.ст. 1 и 2 настоящей инструкции случаях могут быть образованы либо по всей территории города, либо лишь для отдельных частей ее, наиболее удаленных или обособленных.

4. Выборы в городские и районные советы производятся раздельным голосованием по избирательным нормам, указанным в Положении о городских советах, исходя из численности населения района. Изъятия из указанных норм для отдельных городов допускаются по постановлению Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. В исключительных случаях избирателям может быть предоставлено право избирать в городской и районный совет одних и тех же лиц.

5. Члены городского совета участвуют в заседаниях районных советов с правом решающего голоса. По постановлению районного совета может быть предоставлено право решающего голоса на его заседаниях тем членам городского совета, которые избраны в городской совет от предприятий и учреждений данного района.

6. Права и обязанности районных советов определяются настоящей инструкцией и применительно к Положению о городских советах, с тем, однако, что районным советам не предоставляется:

а) издавать обязательных постановлений;

б) самостоятельно утверждать районный бюджет и отчет по его исполнению (ст. 18);

в) самостоятельно устанавливать городские налоги и сборы, а равно надбавки к общегосударственным налогам и сборам (ст. 19);

г) издавать правила и инструкции, регулирующие порядок составления, исполнения и отчетности по районному бюджету;

д) организовывать кредитные и ссудные учреждения, в частности, учреждать самостоятельные банки коммунального кредита;

е) заключать займы;

ж) определять ставки земельной ренты;

з) заведывать электрическими станциями, водопроводом, канализацией и другими предприятиями общественного пользования, имеющими общегородское значение;

и) производить учет и хранить архивные фонды свыше двухлетней давности;

к) утверждать и отзывать народных судей; право это может быть предоставлено районному совету особым постановлением городского совета.

7. По постановлению городского совета, утвержденному вышестоящим исполнительным комитетом, приведенный в предыдущей (6) статье перечень изъятий может быть расширен для районных советов данного города.

8. Районные советы выбирают из своего состава президиум в числе не свыше девяти человек, а в Москве и Ленинграде — до пятнадцати человек, включая председателя.

9. Районные советы исполнительных комитетов не образуют.

10. Районные советы образуют при своих президиумах коммунальные отделы и необходимый технический аппарат по других отраслям управления.

По постановлению городского совета, утвержденному краевым (областным) исполнительным комитетом или центральным исполнительным комитетом автономной республики, при районных советах могут быть образованы, кроме коммунального, также и другие отделы из числа допускаемых действующим законодательством к образованию при городских советах.

11. Отделы и технический аппарат районных советов в своей работе подчиняются как президиуму районного совета, так и соответствующим отделам городского совета и соответствующим городским частям местного исполнительного комитета.

12. Районные советы образуют с утверждения городского совета секции, действующие на общих основаниях, предусмотренных законом для секций городских советов.

13. Постановления пленумов районных советов могут быть отменяемы пленумом городского совета или вышестоящими исполнительными комитетами и их президиумами.

Президиум районного совета ответственен перед пленумом районного совета и президиумом городского совета.

14. Районным советам или их президиумам предоставляется право в исключительных случаях приостанавливать под своей ответственностью проведение в жизнь распоряжений отделов городских советов и городских частей соответствующих исполнительных комитетов с немедленным доведением об этом

до сведения президиума городского совета и соответствующего отдела его или части, с изложением мотивов приостановки.

15. Президиумы районных советов могут непосредственно сноситься с отделами городских советов и городскими частями отделов соответствующего исполнительного комитета.

16. Разногласия пленума районного совета с президиумом городского совета окончательно разрешаются пленумом городского совета

17. Городские советы передают в заведывание районных советов имущества, предприятия и учреждения местного (районного) значения.

Районным советам могут быть передаваемы в управление по соответствующим постановлениям и договорам также предприятия общегородского и более крупного значения.

18. Районные советы имеют свои районные бюджеты. Эти бюджеты составляются и рассматриваются районными советами и, по одобрении их пленумом районного совета, утверждаются городским советом и включаются в городской бюджет.

19. Городской совет в соответствии с объемом расходов районного совета передает в его ведение соответствующие доходные статьи налогового и неналогового характера.

20. Изменение перечня расходов районных советов, а равно изменение состава предоставленных районному совету налоговых и неналоговых источников дохода могут производиться городскими советами не позднее, чем за три месяца до начала бюджетного года.

21. Вырабатываемые районными советами планы их работ согласовываются с соответствующими общегородскими планами городского совета. Равным образом, последний утверждает свои планы в частях, касающихся отдельных районов, по предварительному обсуждению этих планов в районном совете.

22. Районные советы пользуются правами юридического лица в пределах, определяемых постановлениями городских советов и публикуемых в местном официальном органе печати.

23. Районные советы имеют печать с изображением государственного герба РСФСР и с обозначением своего наименования.

24. На основе Положения о городских советах и настоящей инструкции городские советы могут издавать Положения о работе районных советов.

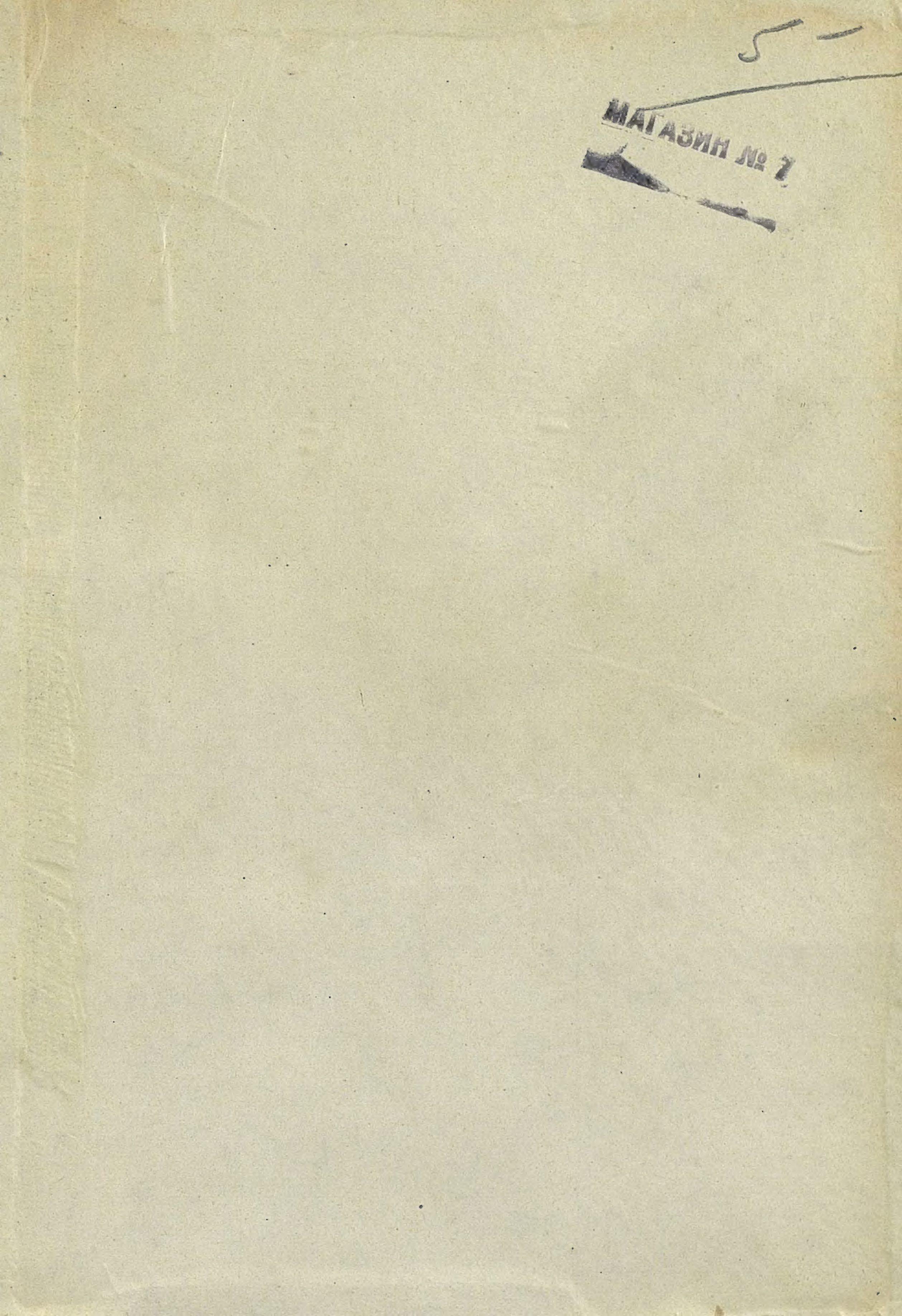
Подписали: Председатель Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (М. КАЛИНИН).

Заместитель Председателя Совета Народных Комиссаров (А. СМИРНОВ).

Секретарь Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (А. КИСЕЛЕВ).

15 апреля, 1929 года.
(Собр. Узак. и распор. РСФСР, май 1929 г., № 35, ст. 354).

ОГЛАВЛЕНИЕ


МАГАЗИН № 1

